

Professionalità studi

*Trimestrale on-line di studi su
formazione, lavoro, transizioni occupazionali*

In questo numero

La "formazione professionale" tra tradizione e innovazione: percorsi, strumenti e obiettivi per governare la quarta rivoluzione industriale

- *istruzione tecnica superiore e gestione del
cambiamento nelle organizzazioni*
- *alternanza scuola-lavoro, competenze sociali e
relazionali*
- *transizione digitale, upskilling, reskilling*
- *formazione professionale e professionalità dei docenti*

N. 4 ottobre/novembre/dicembre 2021

PROFESSIONALITÀ STUDI

Rivista trimestrale, edita da STUDIUM in collaborazione con ADAPT University Press, per l'analisi e lo studio delle transizioni occupazionali nella nuova geografia del lavoro. Contatto: professionalitastudi@edizionistudium.it

DIREZIONE

Giuseppe Bertagna, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo;
Roberto Rizza, Ordinario di Sociologia dei processi economici e del lavoro, Università di Bologna;
Giuseppe Scaratti, Ordinario di Psicologia del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano;
Michele Tiraboschi, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Modena e Reggio Emilia.

CONSIGLIO SCIENTIFICO DI REFERAGGIO

Anna Alaimo, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Catania; **Giuditta Alessandrini**, Ordinario di Pedagogia Sociale e del Lavoro, Università degli studi di Roma Tre; **Henar Álvarez Cuesta**, Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de León (*España*); **Marco Azzalini**, Associato di Diritto Privato, Università di Bergamo; **Gabriele Ballarino**, Ordinario di Sociologia del lavoro, Università di Milano; **Elisabetta Bani**, Associato di Diritto dell'Economia, Università di Bergamo; **Alessandro Bellavista**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Palermo; **Paula Benevene**, Professore Associato Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Lumsa, Roma; **Vanna Boffo**, Associato di Pedagogia generale e sociale, Università di Firenze; **Marina Brollo**, Ordinario di diritto del lavoro, Università di Udine; **Guido Canavesi**, Associato di Diritto del lavoro, Università di Macerata; **Silvia Ciucciiovino**, Ordinario Diritto del lavoro, Università Roma Tre; **Anna Michelina Cortese**, Associato di Sociologia del Lavoro, Università di Catania; **Madia D'Onghia**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Foggia; **Loretta Fabbri**, Ordinario di Didattica e metodologia dei processi educativi e formativi, Università di Siena; **Monica Fedeli**, Associato di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Padova; **Paolo Federighi**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Firenze; **Valeria Fili**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Udine; **Rodrigo Garcia Schwarz**, Profesor Doctor del Postgrado en Derechos Fundamentales de la Universidad del Oeste de Santa Catarina (*Brasil*); **Jordi García Viña**, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Barcelona (*España*); **José Luis Gil y Gil**, Catedrático de Derecho del Trabajo, Universidad de Alcalá, Madrid (*España*); **Teresa Grange**, Ordinario di Pedagogia Sperimentale, Università della Valle d'Aosta; **Lidia Greco**, Associato di Sociologia del Lavoro, Università di Bari; **Djamil Tony Kahale Carrillo**, Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Politécnica de Cartagena (*España*); **Alessandra La Marca**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Palermo; **Antonio Loffredo**, Associato Diritto del lavoro, Università di Siena; **Isabella Loiodice**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Foggia; **Nicole Maggi Germain**, Maître de conférences HDR en Droit privé (Droit social), Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne (*France*); **Patrizia Magnoler**, Ricercatrice a tempo indeterminato di Didattica e pedagogia speciale, Università di Macerata; **Claudio Melacarne**, Associato di Pedagogia generale e sociale, Università di Siena; **Lourdes Mella Méndez**, Profesora Titular de Derecho del Trabajo, Universidad de Santiago de Compostela (*España*); **Viviana Molaschi**, Associato di Diritto Amministrativo, Università di Bergamo; **Massimiliano Monaci**, Ordinario di Sociologia generale, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano; **Eleonora G. Peliza**, Profesora Adjunta Regular por concurso, Cátedra de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Morón, Buenos Aires (*Argentina*); **Rodrigo Ignacio Palomo Vélez**, Profesor de Derecho del Trabajo, Universidad de Talca (*Chile*); **Luca Paltrinieri**, Maître de conférences en Philosophie politique, Université de Rennes (France); **Paolo Pascucci**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Urbino Carlo Bo; **Flavio Vincenzo Ponte**, Ricercatore di Diritto del lavoro, Università della Calabria; **Rocco Postiglione**, Ricercatore di Pedagogia generale e sociale, Università di Roma Tre; **Juan Ramón Rivera Sánchez**, Catedrático de Escuela Universitaria de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alicante (*España*); **Giuliana Sandrone**, Straordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo; **Pier Giuseppe Rossi**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Macerata; **Alfredo Sánchez-Castañeda**, Coordinador del Area de Derecho Social, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (*México*); **Annalisa Sannino**, Research Fellow CRADLE, Faculty of Educational Sciences, University of Helsinki, Finland; **Francesco Seghezzi**, Presidente Fondazione ADAPT; **Maurizio Sibilio**, Ordinario di Didattica generale e Pedagogia speciale, Università di Salerno; **Esperanza Macarena Sierra Benítez**, Profesora Contratada Doctora Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Sevilla (*España*); **Nancy Sirvent Hernández**, Catedrática de Escuela Universitaria de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alicante (*España*); **Lorenzo Speranza**, Ordinario di Sociologia del Lavoro, Università di Brescia; **Maura Striano**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università Federico II di Napoli; **Lucia Valente**, Ordinario Diritto del lavoro, Università La Sapienza Roma; **Sabine Vanhulle**, Professeure ordinaire, Rapports théorie-pratique en formation, alternance et didactique des savoirs professionnels, Université de Genève (*Suisse*); **Antonio Varesi**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore; **Luca Vecchio**, Associato di Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Università degli Studi di Milano-Bicocca; **Maria Giovanna Vicarelli**, Ordinario di Sociologia del lavoro, Università Politecnica delle Marche; **Giuseppe Zanniello**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Palermo.

REDAZIONE

Lilli Viviana Casano (redattore capo); **Paolo Bertuletti**; **Emanuele Dagnino**; **Giorgio Impellizzieri**; **Stefania Negri**; **Elena Prodi**; **Lavinia Serrani** (area internazionale); **Silvia Spattini**; **Tomaso Tiraboschi**; **Paolo Tomassetti**.

ADAPT – Centro Studi Internazionali e Comparati DEAL (Diritto Economia Ambiente Lavoro) del Dipartimento di Economia Marco Biagi – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Viale Berengario, 51 – 41100 Modena (Italy)
– Tel. +39 059 2056742; Fax +39 059 2056043. Indirizzo e-mail: aup@adapt.it

Dichiarazione di pubblicazione etica e lotta alla negligenza editoriale

La Direzione e la Redazione della Rivista *Professionalità Studi* assumono l'impegno nei confronti della comunità scientifica di garantire i più alti standard etici in campo editoriale e di adottare tutte le possibili misure per lottare contro ogni forma di negligenza. La pubblicazione prende a riferimento il codice di condotta e buone prassi che il Comitato per l'etica nelle pubblicazioni (COPE) stabilisce per gli editori di riviste scientifiche.

Nel rispetto di tali buone prassi, gli articoli sono referati in doppio cieco da membri di un comitato scientifico di referaggio di alto livello tenendo conto di criteri basati sulla rilevanza scientifica, sulla originalità, sulla chiarezza e sulla pertinenza dell'articolo presentato. Sono garantiti l'anonimato dei revisori e degli autori, così come la totale riservatezza del processo di valutazione, del contenuto valutato, del rapporto consegnato dal revisore e di qualunque altra comunicazione incorsa tra la Direzione o la Redazione e il Consiglio scientifico di referaggio. Allo stesso modo, verrà mantenuta la più totale riservatezza in merito ad eventuali lamentele, reclami o chiarimenti rivolti da un autore nei confronti della Direzione, della Redazione o del Consiglio scientifico di referaggio.

La Direzione e la Redazione della Rivista *Professionalità Studi* assumono, altresì, il proprio impegno per il rispetto e l'integrità degli articoli presentati. Per questa ragione, il plagio è assolutamente vietato, pena l'esclusione dal processo di valutazione. Accettando i termini e le condizioni indicate, gli autori garantiscono che gli articoli e i materiali ad essi associati abbiano carattere di originalità e non violino i diritti d'autore. In caso di articoli in coautoria, tutti gli autori coinvolti devono manifestare il pieno consenso alla pubblicazione, dichiarando altresì che l'articolo non è stato altrove previamente presentato o pubblicato.

SOMMARIO - n. 4/2021

Editoriale

PAOLO CARNAZZA, EMMANUELE MASSAGLI, ANTONELLA ZUCCARO, <i>Il posto della formazione professionale nell'era delle transizioni</i>	1
--	---

Ricerche: La “formazione professionale” tra tradizione e innovazione: percorsi, strumenti e obiettivi per governare la quarta rivoluzione industriale

FEDERICO BUTERA, <i>ITS Academy come sistema di formazione terziaria di livello europeo: la nuova legge e la gestione del cambiamento che parta dalle eccellenze italiane</i>	5
LUISA AIELLO, PAOLO CARNAZZA, ANTONELLA ZUCCARO, <i>Le tecnologie 4.0 nei percorsi degli Istituti Tecnici Superiori: un'indagine ad hoc</i>	27
EMMANUELE MASSAGLI, <i>School-Work Alternation as an Educational Tool Enhancing Upper Secondary School Students' Social and Emotional Skills in Italy</i>	59
PAOLO BERTULETTI, <i>La strana duplicazione della formazione secondaria professionalizzante. Cause storiche e ragioni culturali di un'anomalia italiana</i>	70
CARLO VALENTI, <i>The growing relevance of upskilling and re-skilling interventions in countering the negative externalities arising from the digital transition</i>	97

ALESSANDRA PEDONE, <i>La formazione per la transizione o la transizione della formazione? Il digitale e la formazione continua: Micro-credenziali, ILA e innovazione nella formazione in Europa</i>	116
CARLO MACALE, GIACOMO ZAGARDO, <i>Ripensare l'IeFP a partire dalla figura del "docente"</i>	134

La strana duplicazione della formazione secondaria professionalizzante. Cause storiche e ragioni culturali di un’anomalia italiana

*Paolo Bertuletti**

Sommario: **1.** La marginalità della IeFP in Italia. – **2.** Il carattere «speciale» dell’istruzione tecnica e professionale. – **3.** Dalle scuole “di scarico” di Gentile all’accentramento burocratico-corporativo del regime. – **4.** La formazione professionale contesa da due ministeri. – **5.** La regionalizzazione della formazione professionale e la svolta generalista dell’istruzione professionale. – **6.** Ultimi sviluppi. – **7.** Il compito della pedagogia.

1. La marginalità della IeFP in Italia

Nonostante l’insistenza almeno ventennale dell’Europa sull’importanza della VET (*Vocational Education and Training*) ⁽¹⁾, nel nostro Paese manca ancora un sistema di formazione secondaria professionalizzante diffuso e veramente apprezzato ⁽²⁾. A detta di molti questa lacuna

* *Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Bergamo.*

⁽¹⁾ Si pensi alle reiterate raccomandazioni dei ministri dell’Unione fatte nell’ambito del progetto di cooperazione rafforzata fra gli Stati membri in materia di VET avviato dalla Dichiarazione dei ministri europei dell’istruzione e formazione professionale e della Commissione, riuniti a Copenaghen il 29 e 30 novembre 2002. Oppure, in tempi più recenti, all’iniziativa Alleanza europea per l’apprendistato (2013; rinnovata nel 2020), che ha visto coinvolte la Commissione e le parti sociali europee; o ancora la Raccomandazione del Consiglio del 24 novembre 2020 relativa all’istruzione e formazione professionale (IFP) per la competitività sostenibile, l’equità sociale e la resilienza.

⁽²⁾ Lo dimostrano il basso numero di giovani italiani iscritti ai percorsi regionali di Istruzione e formazione professionale, più simili per tipologia di offerta alla VET europea (nell’a.f. 2018/2019 erano 155.619, pari al 5,6% dell’intera popolazione scolastica nella secondaria di secondo grado; dati MIUR e INAPP) e l’ancor più esigua

avrebbe conseguenze assai gravi: dispersione scolastica ⁽³⁾, *mismatch* ⁽⁴⁾ e *overeducation* ⁽⁵⁾; fenomeni allarmanti, che alimentano le piaghe della disoccupazione ⁽⁶⁾ e dello scoraggiamento giovanili ⁽⁷⁾, e a dir poco paradossali per una nazione sempre più anziana, da cui ci si aspetterebbe l'impegno a non sprecare il talento dei pochi giovani che le rimangono.

Per non parlare della formazione degli adulti, adesso così strategica nello scenario post-pandemia, dove le mutate esigenze del tessuto produttivo potrebbero indurre le aziende a ricercare profili professionali inediti, obbligando i lavoratori a transizioni occupazionali quasi impossibili in mancanza di un sistema di formazione professionale efficiente e diffuso.

schiera di coloro che svolgono la propria formazione secondaria in apprendistato duale (nel 2018 sono stati attivi mediamente 10.532 contratti di apprendistato di primo livello; cfr. INAPP-MLPS, *Lo sviluppo dell'occupazione e della formazione in apprendistato. XIX Rapporto di monitoraggio*, ottobre 2021, 16). Anche la Francia, che pure è sotto la media europea, ci supera con il 10% degli studenti della scuola secondaria di secondo grado impegnati in percorsi professionalizzanti work-based (dati CEDEFOP riferiti al 2017). Ben altri numeri quelli dei Paesi germanofoni: in Germania nel 2019 il 54% di coloro che avevano un'età compresa fra i 16 e 24 anni era impegnato in un percorso VET in sistema duale (BiBB, *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2021 - Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung*, Bonn 2021, 165).

⁽³⁾ Benché regredita negli ultimi anni e al di sotto dalla soglia fissata per l'Italia dalla strategia europea ET2020, la percentuale delle persone di età compresa fra 18 e 24 anni che nel nostro Paese hanno abbandonato la scuola rimane molto alta: 13,1%; al quarto posto in Europa dopo Malta, Spagna e Romania (Eurostat, 2020).

⁽⁴⁾ Testimoniato mensilmente dai Bollettini del sistema informativo Excelsior, dove si evidenzia come le imprese di svariati settori e territori considerino di difficile reperimento le figure professionali che prevedono di assumere nell'immediato futuro.

⁽⁵⁾ Cfr. F. E. Caroleo - F. Pastore, *L'overeducation in Italia: le determinanti e gli effetti salariali nei dati AlmaLaurea*, in «Scuola democratica», 2 (2013), 353-378.

⁽⁶⁾ Nel 2019, prima della pandemia di Covid-19, l'Italia era al terzo posto fra i Paesi dell'Unione europea per tasso di disoccupazione giovanile (15-29 anni) dopo Grecia e Spagna: al 22,4% (Eurostat, 2021).

⁽⁷⁾ Come è noto, il nostro Paese ha il triste primato per tasso di giovani che non lavorano né frequentano un corso di istruzione o formazione (Neet): nel 2019 erano il 23,8% delle persone di età compresa fra i 15 e 34 anni; nel 2020, dopo lo scoppio della pandemia, sono saliti al 25,1% (Eurostat, 2021).

È vero, il PNRR ha stanziato ingenti risorse nei settori della formazione professionale iniziale e continua ⁽⁸⁾, ma sarebbe ingenuo aspettarsi un cambiamento nell'immediato futuro. L'Italia sconta ritardi troppo pesanti in questo campo.

I fattori che hanno determinano la situazione in cui ci troviamo oggi sono molti. Non è possibile analizzarli tutti. In questa sede ci si limiterà ad evidenziarne uno, ossia l'irrazionale sdoppiamento nel nostro ordinamento scolastico del ramo formativo professionalizzante in: Istruzione professionale statale (IP), da un lato, e Istruzione e formazione professionale regionale (IeFP), dall'altro. Questa anomalia – colpevolmente trascurata dal dibattito pubblico sulla scuola – sottrae risorse all'Istruzione e formazione professionale e disorienta gli studenti: anche coloro che potrebbero trovare nell'IeFP regionale una proposta formativa adeguata, tendono ad iscriversi, almeno in prima battuta, ai percorsi di IP, o perché non trovano sul proprio territorio una congrua offerta d'Istruzione e formazione professionale o perché vedono negli istituti professionali maggiori opportunità di crescita, visto che quest'ultimi rilasciano diplomi validi per accedere alle Università.

Così, il settore del nostro sistema scolastico che più si avvicina agli standard europei della VET ⁽⁹⁾, l'unico, di fatto ⁽¹⁰⁾, che applica sistematicamente il metodo dell'alternanza scuola-lavoro e, grazie ad un'organizzazione flessibile e all'organico raccordo con il tessuto produttivo locale, riesce a formare profili professionali corrispondenti alle reali esigenze del mercato del lavoro, risulta marginalizzato. In molti

⁽⁸⁾ 600 milioni di euro per rafforzare i percorsi duali nell'ambito dell'Istruzione e formazione professionale e ben 4,4 miliardi di euro per le politiche attive, di cui la principale linea di intervento sarà il programma GOL per la riqualificazione dei disoccupati. Il piano prevede, inoltre, l'implementazione del Piano nazionale Nuove competenze per la formazione dei lavoratori (Missione 5 Componente 1).

⁽⁹⁾ Adattamento flessibile alle esigenze del mercato del lavoro, personalizzazione e modularità dei percorsi, didattica innovativa, apertura internazionale, inclusione, cultura organizzativa orientata alla qualità, propensione all'innovazione (cfr. le Raccomandazione del Consiglio del 24 novembre 2020 (2020/C 417/01).

⁽¹⁰⁾ Attualmente l'IP italiana ha un approccio tendenzialmente *school-based* e propone, almeno al biennio, insegnamenti di carattere generale piuttosto astratti. È vero che, recentemente, il Legislatore ha voluto riformare l'Istruzione professionale ispirandosi proprio ad un modello di didattica laboratoriale come quello praticato normalmente nell'IeFP (d.lgs. n. 61/2017). Al momento, però, pare che la riforma non abbia avuto effetti apprezzabili sulle prassi didattiche e organizzative degli Istituti professionali di Stato.

casi la concorrenza dell'IP e la cronica mancanza di fondi obbliga le Regioni ad affidare agli istituti professionali di Stato l'erogazione in via sussidiaria dei corsi dell'IeFP, aumentando la confusione fra questi due tipi di proposta formativa ⁽¹¹⁾. In passato alcune amministrazioni regionali hanno addirittura favorito il ricorso alla sussidiarietà, non impegnandosi a creare le condizioni affinché l'offerta degli enti privati accreditati si stabilizzasse ⁽¹²⁾. Ancora oggi, del resto, capita che le (scarse) risorse messe a disposizione ⁽¹³⁾ non vengano utilizzate per consolidare il già precario sistema dell'IeFP regionale. Insomma, un gatto che si morde la coda.

In questo articolo vorrei mostrare come la marginalità della VET italiana e la sua irragionevole duplicazione in IP e IeFP non sia accidentale, ma la conseguenza di scelte ordinamentali, stratificatesi nel corso dei decenni, che riflettono alcune opzioni culturali pervicacemente confermate lungo la storia della scuola italiana. L'intento è quello di portare alla luce le convinzioni che giustificarono tali scelte. La migliore conoscenza di quei presupposti, che sono poi gli stessi da cui ancora oggi si parte, almeno in Italia, quando si pensa alla VET, è la prima condizione per avviare una seria riflessione sul valore e sulla collocazione ordina-

⁽¹¹⁾ Sull'argomento si può leggere, anche se non più aggiornato dal punto di vista normativo: E. Massagli, *Alternanza e istruzione e formazione professionale: doppia occasione persa*, in «Nuova Secondaria Ricerca», 3 (2013), 1-8. Chiarisce bene le ambiguità dell'ultima riforma dell'Istruzione professionale proprio sul tema della sussidiarietà: G. M. Salerno, *L'offerta sussidiaria di IeFP negli istituti professionali. Problematiche di impostazione e di attuazione*, in «Professionalità», XXXIV/5 (2019), 66-68.

⁽¹²⁾ Ad esempio, creando modalità di accesso ai fondi per l'IeFP più stabili che consentissero la programmazione a medio termine dei servizi. Tale inadempienza, ancorché grave, in quanto lesiva del diritto e dovere di istruzione e formazione (d.lgs. n. 76/2005), non può essere sanzionata dato che non è mai stato approvato un regolamento per l'accertamento dei Livelli essenziali delle prestazioni, che pure le Regioni dovrebbero garantire nell'ambito dell'Istruzione e formazione professionale (ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 226/2005).

⁽¹³⁾ Per altro senza attingere alla fiscalità generale, come avviene per l'Istruzione statale, sebbene l'IeFP assicuri il diritto fondamentale dell'istruzione dei giovani, ma a canali paralleli a disposizione delle Regioni: lo storico fondo di 189 milioni di euro del Ministero del Lavoro, i fondi comunitari dei POR FSE e talvolta persino i bilanci regionali stessi; cosa che vincola l'offerta alla programmazione regionale, non alla domanda effettiva. Va poi aggiunto che l'utilizzo delle risorse comunitarie è improprio per sostenere un sistema ordinamentale, perché obbliga a finanziare i percorsi tramite progetti, approvati annualmente in modo non strutturale.

mentale dell'IeFP. Solo così si pongono le basi per un rilancio di questo segmento dell'ordinamento scolastico, che non sia motivato soltanto dalle urgenze economiche ed occupazionali ⁽¹⁴⁾, ma anche da ragioni pedagogiche.

2. Il carattere «speciale» dell'istruzione tecnica e professionale

Se risaliamo alle origini del nostro sistema formativo scopriamo che nell'Italia dell'Ottocento esisteva un solo tipo di scuola «secondaria»: il liceo ⁽¹⁵⁾. L'idea stessa che l'istruzione tecnica avesse un carattere «speciale», quasi si trattasse di un'indebita intrusione nell'ambito degli studi tradizionali ⁽¹⁶⁾, non fu del tutto superata neppure dalla legge Casati ⁽¹⁷⁾, la quale aveva sì introdotto gli istituti tecnici nell'ordinamento scolastico del Regno, ma aveva precluso l'accesso all'Università ai loro diplomati ⁽¹⁸⁾.

Ancor più marginali, e comunque al di fuori del sistema scolastico – tanto è vero che la loro regolamentazione non spettava al Ministero dell'Istruzione, ma a quello dell'Agricoltura, dell'industria e del commercio – erano le c.d. scuole tecniche, «nate per generazione sponta-

⁽¹⁴⁾ Con il rischio di dare un'interpretazione riduttivamente funzionalista della formazione professionale, come è stato rimproverato proprio alle istituzioni europee che sull'importanza della VET hanno insistito molto negli ultimi anni (cfr. F. D'Aniello, *Il lavoro (che) educa. I percorsi di istruzione e formazione professionale*, Franco Angeli, 2014, 26-27).

⁽¹⁵⁾ Come è stato dimostrato dagli storici dell'educazione, il liceo classico (non solo in Italia) era l'espressione più compiuta sul piano pedagogico di un progetto di formazione dell'adolescenza finalizzato a costruire un'identità giovanile rispondente ai canoni estetici e culturali della borghesia (cfr. A. Scotto Di Luzio, *Il liceo classico*, Il Mulino, 1999).

⁽¹⁶⁾ Sintomatica in questo senso fu la legge Boncompagni, approvata nel 1848 nel Regno di Sardegna, che aveva introdotto il «corso speciale» nei Collegi di Torino, Genova e Nizza «pei giovani che non intendono attendere agli studii classici» (art. 4 del r.d. n. 818 e art. 25 del r.d. n. 819 del 7 ottobre 1848 in *Raccolta degli atti del Governo di Sua Maestà il Re di Sardegna*, vol. 16/2, 939-978). Sottolinea l'accezione dequalificante del concetto di specialità riferito agli studi tecnici A. Santoni Rugiu, *Breve storia dell'educazione artigiana*, Carocci, 2008, 162.

⁽¹⁷⁾ R.d. n. 3725/1859, esteso dopo l'Unità a tutti i territori che si annettevano via via all'Italia.

⁽¹⁸⁾ Faceva eccezione solo la sezione fisico-matematica.

nea»⁽¹⁹⁾ allo scopo di avviare i giovani ai lavori manuali⁽²⁰⁾. Quelli che allora venivano chiamati «studi utilitari», in contrapposizione agli studi «classici», non rientravano a pieno titolo nella pubblica istruzione, il cui compito doveva essere quello di «formare lo spirito [...] la facoltà di pensare e di parlare [...] quei principi d'una cultura liberale dei quali dev'essere fornito, in un paese civile veramente, chiunque non eserciti le arti manuali o i minuti commerci»⁽²¹⁾.

La ritrosia a considerare scuola “autentica” i percorsi formativi professionalizzanti trova emblematica conferma nell'incerta caratterizzazione data all'istruzione tecnica nei primi quarant'anni della storia d'Italia⁽²²⁾, come se il prezzo che gli istituti tecnici dovessero pagare per essere stati accolti nell'alveo della pubblica istruzione fosse quello di inserire nei propri piani degli studi insegnamenti di impostazione teorico-generale. Questa tendenza allontanò progressivamente la loro offerta formativa dal mondo produttivo⁽²³⁾ ed ebbe importanti ripercussioni anche sull'istruzione tecnica inferiore, schiacciata fra l'esigenza di preparare gli alunni agli studi astratti del successivo istituto tecnico e quel-

(19) L'espressione fu utilizzata dal futuro ministro dell'istruzione Francesco De Sanctis in un discorso tenuto in Parlamento nel 1862 (cfr. F. Hazon, *Storia della formazione professionale in Lombardia*, Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Milano, 1994, 198).

(20) I primi importanti tentativi di regolamentazione per via amministrativa di questi percorsi furono quelli dei ministri dell'Agricoltura, dell'industria e del commercio Cairoli, nel 1879, e Miceli, l'anno seguente (cfr. F. Hazon, *Storia della formazione tecnica e professionale in Italia*, Armando, 1992, 65 ss).

(21) Sono le parole di un ministro dell'istruzione, Ferdinando Martini, citate da S. Soldani, *L'istruzione tecnica nell'Italia liberale (1861-1900)*, in «Studi storici», XXII/1 (1981), 110.114.

(22) Sulle incoerenze della legge Casati e della politica successiva in materia di istruzione tecnica si può vedere sempre S. Soldani, *L'istruzione tecnica nell'Italia liberale (1861-1900)*, op. cit., 79-117.

(23) Cfr. P. Bonafede - P. Causarano, *Istruzione tecnica e professionale*, in F. De Giorgi - A. Gaudio - F. Pruneri (a cura di), *Manuale di storia della scuola italiana. Dal Risorgimento al XXI secolo*, Morcelliana, 2019, 236. In realtà, fino all'epoca fascista gli Istituti tecnici continuarono ad essere retti da consigli di amministrazione in cui sedevano anche rappresentanti delle imprese locali. Fu la svolta centralista del regime ad eliminare questo organo di governance partecipativa, allontanando definitivamente gli istituti dal mondo del lavoro e dalle sue rappresentanze (cfr. E. Scaglia, *L'istruzione per la fascia di età 10-14 anni e il dualismo “invincibile”*. *Storia di un rapporto “controverso” dalla legge Casati alla legge 1859/62* in E. Damiano - B. Orizio - E. Scaglia, *I due popoli. Vittorio Chizzolini e «Scuola Italiana Moderna» contro il dualismo scolastico*, Studium, Roma 2019, pp. 52-53).

la di offrire una preparazione utile per un eventuale sbocco lavorativo a coloro che decidevano di interrompere la scuola dopo i 13/14 anni. Il risultato fu la progressiva de-professionalizzazione delle scuole tecniche di primo grado: il loro carattere fu «sempre più libresco e la loro organizzazione sempre più simile a quella degli istituti classici ai quali si adegueranno nei metodi e nella struttura, con l'unica differenza che sostituiranno al formulario della grammatica e della sintassi latine, il formulario della chimica e della meccanica»⁽²⁴⁾. Gli stessi programmi dimostrano la difficoltà a superare con una sintesi felice la dicotomia tra formazione generalista e formazione tecnico-specialistica: quelli del 1888, per esempio, nonostante l'insistenza sul carattere pratico e l'attenzione per i risvolti concreti degli insegnamenti, invitavano a non tralasciare di spiegare agli alunni «che cosa sia [...] una similitudine, o in che differisca il settenario dal decasillabo»⁽²⁵⁾.

Gli unici percorsi formativi veramente orientati al lavoro erano quelli organizzati dagli enti privati (per lo più congregazioni religiose, ma anche associazioni operaie, datoriali e fondazioni filantropiche) per rispondere alle richieste educative e al fabbisogno di manodopera del territorio. Col tempo, però, anche i loro insegnamenti, benché caratterizzati da una forte componente laboratoriale, assunsero un approccio *school-based*, non più basato sull'integrazione fra lezione scolastica e apprendistato in contesto di lavoro, come succedeva ancora fino alla metà del XIX Secolo. Ciò dimostra che persino in ambienti favorevoli all'apprendimento basato sulla pratica si nutrì per varie ragioni⁽²⁶⁾ più di un dubbio sul valore formativo del lavoro e si cercasse di privile-

⁽²⁴⁾ Cfr. D. Bertoni Jovine, *Storia dell'educazione popolare in Italia*, Laterza, 1965, 139.

⁽²⁵⁾ Citato in S. Soldani, *L'istruzione tecnica nell'Italia liberale (1861-1900)*, op. cit., 111.

⁽²⁶⁾ Si veda, ad esempio, la scelta fatta dai Salesiani di concentrare anche la formazione pratica dei ragazzi che frequentavano gli oratori nei laboratori scolastici al fine di preservarli da un contatto troppo precoce con il contesto lavorativo, considerato moralmente pericoloso (cfr. F. Rizzini, *Don Bosco e la formazione professionale. Dall'esperienza alla codificazione*, in «Rassegna CNOS» IV/2 (1988), 20-24), oppure la posizione assunta dalla Società umanitaria di Milano in favore di una formazione ampia, meno legata ai concreti processi di lavoro (si può leggere a riguardo un articolo del 1916 apparso sulle pagine della rivista *La cultura popolare*, citato in D. Bertoni Jovine, *Storia dell'educazione popolare in Italia*, cit., 252).

giare lo studio teorico, in ossequio all'antica contrapposizione fra arti liberali e arti meccaniche ⁽²⁷⁾.

A quel tempo, gli enti della formazione professionale venivano parzialmente finanziati dal governo – tra l'altro in misura minore rispetto a quanto stabilito dalla legge stessa – solo se si adeguavano ai regolamenti emanati dal Ministero dell'Agricoltura, dell'industria e del commercio ⁽²⁸⁾. Di contro, almeno fino alla legge Daneo-Credaro (1911), le uniche scuole completamente finanziate dallo Stato, o quasi, erano i licei e le Università ⁽²⁹⁾. Questa scelta rispondeva ad una precisa strategia politica. La classe dirigente di allora, che si era formata abbeverandosi al patrimonio storico-letterario della cultura umanistica, vedeva nell'istruzione classica il mezzo migliore, da un lato, per cementare l'identità culturale degli italiani, fino ad allora divisi in diversi Stati, e così «farne un popolo solo» ⁽³⁰⁾, dall'altro, per riprodurre se stessa assicurando una guida affidabile al neonato e fragile Regno d'Italia ⁽³¹⁾. Ciò spiega perché questo tipo di istruzione fosse la più ambita anche fra i ceti medi: in un Paese ancora arretrato dal punto di vista industriale, essa prometteva di raggiungere le professioni e le posizioni sociali più prestigiose ⁽³²⁾.

⁽²⁷⁾ Cfr. A. Santoni Rugiu, *Il braccio e la mente. Un millennio di educazione divaricata*, La Nuova Italia, 1995, 6-7.

⁽²⁸⁾ F. Pruneri, *L'istruzione professionale in Italia. Lo sviluppo della legislazione in E. Brandolini (a cura di), L'eredità del beato Lodovico Pavoni: storia e sviluppo della sua fondazione nel periodo 1849-1949. Atti del Convegno di Studi, Brescia 13 ottobre 2007*, Congregazione dei Figli di Maria Immacolata, 2009, 130.134).

⁽²⁹⁾ Cfr. L. Pazzaglia, *La scuola fra Stato e società negli anni dell'età giolittiana* in L. Pazzaglia - R. Sani (a cura di), *Scuola e società nell'Italia unita. Dalla legge Casati al Centro-sinistra*, La Scuola, 2001, 171. La legge Daneo-Credaro del 1911 stabilì che le scuole elementari periferiche, fino ad allora sostenute con molta fatica dai piccoli comuni, fossero finanziate dallo Stato.

⁽³⁰⁾ Così, il De Sanctis in un discorso tenuto alla Camera nel 1874 (cfr. F. De Sanctis, *I partiti e l'educazione della nuova Italia*, a cura di N. Cortese, Einaudi, 1970, 23-24).

⁽³¹⁾ Cfr. S. Soldani - G. Turi (a cura di), *Fare gli italiani. Scuola e cultura nell'Italia contemporanea*. Vol. I. La nascita dello Stato nazionale, Il Mulino, 1993, 17 et passim.

⁽³²⁾ È il fenomeno individuato da Marzio Barbagli come causa della disoccupazione intellettuale in Italia: cfr. M. Barbagli, *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia*, Il Mulino, 1974.

3. Dalle scuole “di scarico” di Gentile all’accentramento burocratico-corporativo del regime

All’inizio del Ventennio fascista, fu proprio la necessità di arginare l’afflusso degli studenti «zavorra»⁽³³⁾ provenienti dai ceti medi, che affollavano i licei nella speranza di salire la scala sociale grazie al titolo di studio, a spingere Giovanni Gentile, ministro dell’istruzione nel primo governo Mussolini, a ridisegnare il sistema scolastico italiano.

Quale dovesse essere il compito della scuola secondaria era chiaro a Gentile fin dai primi anni del Novecento⁽³⁴⁾: preparare una selezionatissima classe dirigente alla scienza (quella che si praticava all’Università) e alla vera umanità (quella che si poteva coltivare soltanto attraverso seri studi classici). Un’«educazione dello spirito», disinteressata, cioè indipendente da ogni preoccupazione professionale. Del resto, «l’uomo ha da esser uomo, anche mirando all’utile, anche proseguendo i fini pratici», ma è uomo nel vero senso della parola quando riflette «sulla condizione propria, sulla propria origine e sulla propria sorte avvenire», non quando lavora inseguendo fini utilitaristici⁽³⁵⁾.

Conformemente alla visione “liceocentrica” della sua riforma, Gentile impedì ai diplomati dell’istruzione tecnica di accedere all’Università (benché egli stesso avesse rafforzato le discipline di cultura generale e introdotto il latino come materia prevalente nel piano degli studi dell’istituto tecnico inferiore) né si occupò della formazione professionale (ancora fuori dalla Pubblica istruzione), che pure riteneva indispensabile come “canale di scarico” per gli alunni non in grado di affrontare le scuole secondarie (licei, tecnici e magistrali)⁽³⁶⁾, alle quali si accedeva solo dopo aver superato difficili esami di Stato al termine

⁽³³⁾ Cfr. G. Gentile, *Scuola unica e liceo moderno*, in Id., *La nuova scuola media*, Vallecchi, 1925, 136.

⁽³⁴⁾ Benché Mussolini avesse definito quella di Gentile «la più fascista delle riforme», essa rappresentava il punto di arrivo di un lungo dibattito svoltosi in epoca giolittiana fra i principali esponenti della cultura liberale, non solo di destra; tra gli altri, oltre Gentile: Codignola, Croce e il socialista Salvemini (cfr. G. Ricuperati, *Storia della scuola in Italia. Dall’Unità ad oggi*, La Scuola, 2015, 68-69.80-84).

⁽³⁵⁾ G. Gentile, *La riforma della scuola media*, in Id., *La nuova scuola media*, cit., 89-95 (discorso letto alla sezione di Napoli della Federazione degli insegnanti medi, il 19 novembre 1905).

⁽³⁶⁾ Cfr. G. Gentile, *Scuola unica e liceo moderno*, cit., 147-148.

delle corrispondenti scuole medie inferiori ⁽³⁷⁾. Per costoro c'erano le scuole complementari, canale formativo rigorosamente chiuso che assorbiva le scuole tecniche di origine casatiana e la scuola popolare post-elementare istituita vent'anni prima dal ministro Orlando ⁽³⁸⁾.

Più attenti ai percorsi professionalizzanti furono i ministri che succedettero a Gentile, presto impegnati in una graduale opera di smantellamento della sua riforma (la cosiddetta «politica dei ritocchi») per rispondere alla crescente insofferenza nei confronti della scuola umanista ed elitaria voluta dal filosofo neoidealista espressa sia dai ceti medi, che temevano di vedere esclusi i propri figli dagli studi superiori per via della severità degli esami, sia dai capitani d'industria, che chiedevano alla scuola italiana di formare più operai e tecnici specializzati ⁽³⁹⁾.

Nel 1928 il ministro Fedele riportò alla Minerva la sezione industriale dell'istituto tecnico, che Gentile aveva affidato al Ministero dell'Economia – quasi non si occupasse dell'istruzione dei giovani. Nel 1929 il ministro Belluzzo, un ingegnere, istituì le «scuole secondarie di avviamento» accorpando le scuole complementari senza sbocchi di Gentile alle vecchie scuole operaie di avviamento, già sotto la vigilanza del dicastero economico. Si trattava dei primi corsi d'istruzione secondaria di primo grado davvero professionalizzanti. Normalmente triennali, le scuole di avviamento offrivano diversi indirizzi e una quota consistente di insegnamenti pratici, anche se le continue modificazioni dei piani degli studi susseguitesesi negli anni segnalano la difficoltà incontrate da queste scuole a conciliare le finalità culturali e professionali degli insegnamenti, che tendevano a moltiplicarsi in rapporto alle possibili specializzazioni ⁽⁴⁰⁾.

Nel frattempo, in un periodo di grande crescita della formazione professionale, sia in termini numerici che di specializzazioni, soprattutto nel campo industriale, il regime volle estendere sulle scuole tecniche successive all'avviamento la competenza del Ministero dell'Educazione nazionale (ex Pubblica istruzione). In questa direzione

⁽³⁷⁾ M. Galfrè, *Una riforma alla prova. La scuola media di Gentile e il fascismo*, Franco Angeli, 2000, 26.

⁽³⁸⁾ Offre una puntuale ricostruzione dell'architettura scolastica gentiliana: A Tonelli, *L'Istruzione tecnica e professionale di Stato nelle strutture e nei programmi da Casati ai giorni nostri*, Giuffrè, 1964, 23 ss.

⁽³⁹⁾ Cfr. R. Gentili, *Giuseppe Bottai e la riforma fascista della scuola*, La Nuova Italia, 1979, 28-35.41.

⁽⁴⁰⁾ A. Tonelli, *L'istruzione tecnica e professionale di Stato*, op. cit., 147-164

andava la creazione dei Consorzi provinciali per l'Istruzione tecnica, istituti dotati di un proprio consiglio di amministrazione presieduto da persona scelta congiuntamente dal Ministero dell'Educazione e da quello delle Corporazioni, la cui funzione era quella di supervisionare e coordinare gli enti che gestivano i corsi professionali post-obbligo ⁽⁴¹⁾. Tale vigilanza raddoppiò nel '38, quando furono costituiti: l'ENIMS (Ente Nazionale per l'Insegnamento Medio e Superiore), dipendente dal Ministero dell'Educazione nazionale ed avente il compito di controllare anche le scuole tecniche private che seguivano i regolamenti dettati dal Ministero dell'economia ⁽⁴²⁾, e gli enti corporativi per la formazione continua delle maestranze ⁽⁴³⁾, ai quali venne affidato il compito di erogare la formazione destinata ai lavori, lasciando però al Ministero dell'Educazione la responsabilità di dettare, di concerto con il Comitato centrale dei consorzi per l'Istruzione tecnica, contenuti e durata dei corsi ⁽⁴⁴⁾.

Tutti questi enti para-statali, a cui vertici venivano messi uomini fedeli al partito, non cancellarono le istituzioni educative locali sorte nelle epoche precedenti, ma ne limitarono fortemente l'autonomia, obbligandole ad adeguarsi alle direttive del regime. Il Fascismo aveva centralizzato il controllo di tutta la formazione professionale, oramai dipendente, in maniera più o meno diretta, da un unico ministero, quello dell'Educazione nazionale, se non nella gestione (come nel caso dell'Istruzione tecnica e delle scuole di avviamento), almeno nella definizione dei programmi di studio (come per le scuole tecniche post-

⁽⁴¹⁾ Cfr. F. Hazon, *Storia della formazione tecnica e professionale in Italia*, cit., 90-91. Giusto per avere un'idea dell'importanza di questi enti, basti pensare che nell'anno 1938 i corsi dipendenti dai Consorzi impegnavano un numero di studenti pari quasi ad un terzo degli alunni iscritti a tutti gli istituti tecnici (governativi e non) (*ivi*, 88.92).

⁽⁴²⁾ Cfr. J. Charnitzky, *Fascismo e scuola. La politica scolastica del regime (1922-1943)*, trad. it. di L. Sergo Burge - I. Pizzuto, La Nuova Italia, 1996, 452-459.

⁽⁴³⁾ Tra questi, si possono citare l'INFALPLI (Istituto Nazionale Fascista per l'Addestramento e il Perfezionamento dei Lavoratori dell'Industria) e l'ENFALC (Ente Nazionale Fascista per la Formazione e l'Addestramento dei Lavoratori del Commercio). Un elenco più esaustivo si trova in N. D'Amico, *Storia della formazione professionale in Italia. Dall'uomo da lavoro al lavoro per l'uomo*, Franco Angeli, 2014, 322-323.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. M. Morandi, *Istruzione e formazione professionale in Italia: evoluzione dell'ordinamento e prospettive culturali*, in «Studia Historica. Historia Antigua», 33 (2014), 103.

obbligo e i corsi per le maestranze). Nella storia della formazione professionale italiana il primo (e unico) tentativo di coordinare l'interesse pubblico (rappresentato dal Ministero) e quello privato (espresso dalle organizzazioni datoriali e sindacali) in materia di formazione professionale, trovò di fatto realizzazione in una forma autoritaria e burocratizzata: lo Stato corporativo fascista. È lecito supporre che tale circostanza abbia sconsigliato in epoca successiva di adottare nel settore della formazione professionale una governace di tipo concertativo.

Forse, anche per questo in Italia non attecchì un sistema duale di formazione professionale basato sulla collaborazione fra Ministero dell'Istruzione, ministeri economici e parti sociali, come avvenne per esempio in Germania, benché il r.d. n. 1380/1938 ne avesse timidamente posto le basi. All'art. 31 il decreto ordinava, infatti, che gli apprendisti minori di 18 anni sprovvisti di licenza media frequentassero i corsi per le maestranze, i cui programmi – lo ricordiamo – dovevano essere validati dal Ministero dell'Educazione.

Del successivo conato riformistico rappresentato dalla Carta della scuola di Bottai (1939), che fu interrotto dal precipitare degli eventi bellici e che lasciò in eredità soltanto la scuola media unificata, vale la pena ricordare l'introduzione del lavoro nei programmi delle scuole di ogni ordine e grado (comprese le elementari) ⁽⁴⁵⁾. La misura fu attuata soltanto in via sperimentale negli ultimi anni della dittatura, con risultati per altro scadenti ⁽⁴⁶⁾, ma propiziò l'avvio in un dibattito attorno alla funzione del lavoro manuale nella scuola ⁽⁴⁷⁾. L'enfasi retorica e ideologica con cui si trattò l'argomento e, soprattutto, il malcelato utilizzo della scuola da parte di Bottai per preparare i giovani italiani agli sforzi che l'imminente entrata in Guerra della Nazione avrebbe richiesto ⁽⁴⁸⁾,

⁽⁴⁵⁾ V Dichiarazione della Carta della scuola, consultabile in G. Bottai, *La Carta della scuola*, Mondadori, 1939, 77.

⁽⁴⁶⁾ Fra gli stessi propugnatori della riforma pare ci fosse una certa confusione sulla funzione educativa del lavoro all'interno dei programmi scolastici (cfr. Commissione alleata, Sottocommissione Educazione, *La politica e la legislazione scolastica in Italia dal 1922 al 1945 con cenni introduttivi sui periodi presenti e una parte conclusiva sul periodo post-fascista*, Garzanti, 1947, 318).

⁽⁴⁷⁾ Se ne trova traccia in un convegno organizzato a Roma nel 1940 da Luigi Volpicelli, consulente pedagogico del ministro (cfr. AA. VV., *Il lavoro produttivo nella Carta della scuola*, D'Anna, 1940).

⁽⁴⁸⁾ Cfr. G. Ricuperati, *La scuola italiana durante il fascismo* in L. Pazzaglia - R. Sani, *Scuola e società nell'Italia unita: dalla Legge Casati al Centro-sinistra*, La Scuola, 2001, 272-273.

non giovò certo alla causa della formazione professionale; piuttosto dovette confermare negli uomini che presero le redini del Paese dopo la fine del secondo conflitto mondiale l'idea che la valorizzazione della formazione basata sul lavoro fosse funzionale non tanto alla promozione personale degli studenti, ma agli scopi economici e politici dello Stato.

4. La formazione professionale contesa da due ministeri

Nell'immediato Dopoguerra la scuola italiana ereditò dall'epoca fascista la vecchia architettura gentiliana dentro cui si inseriva la media unificata di Bottai. La Costituzione, pur affermando autorevolmente i principi democratici sui quali avrebbe dovuto fondarsi l'istruzione, non stravolse l'ordinamento scolastico precedente e sul tema della «formazione ed elevazione professionale dei lavoratori» (art. 35) fu piuttosto ambigua ⁽⁴⁹⁾. Ciò aprì una larvata contesa fra il Ministero dell'Istruzione e il rinato Ministero del Lavoro, che impedì ai primi governi repubblicani di dare un indirizzo preciso e coordinato alla politica nazionale in questo settore ⁽⁵⁰⁾, tanto che nel Dopoguerra lo sviluppo della formazione secondaria professionalizzante fu alquanto caotico ⁽⁵¹⁾.

Il ministro del lavoro Fanfani, teorico del corporativismo cattolico, fu molto determinato nel "appropriarsi" di questo segmento del sistema formativo, in un momento storico in cui il Paese aveva estrema necessità di riqualificare ex combattenti, partigiani e lavoratori dell'industrie belliche da riconvertire. Essendo venuti meno i vecchi apparati intersindacali dell'era corporativa, proprio al Ministero del Lavoro fu affidata la gestione e la ripartizione dei fondi per il finanziamento della

⁽⁴⁹⁾ La scelta di inserire la formazione professionale sotto il Titolo III della Parte I («Rapporti economici») rispondeva all'esigenza, avvertita soprattutto dai cattolici, di sottrarre alla competenza della Pubblica istruzione un settore che avrebbe dovuto dialogare direttamente con il mondo del lavoro. Contemporaneamente, però, riaffermava la storica esclusione della formazione professionale dal sistema scolastico, lasciando intendere che questo ambito concernesse principalmente i rapporti utilitari finalizzati allo scambio di beni economici e non quelli «etico-sociali» (Titolo II), fini a se stessi (cfr. G. Bertagna, *Lavoro e formazione dei giovani*, La Scuola, 2011, 27-30).

⁽⁵⁰⁾ Cfr. G. Gozzer, *L'istruzione professionale in Italia*, UCIIM, 1958, 11.

⁽⁵¹⁾ Cfr. A. Tonelli, *L'istruzione tecnica e professionale di Stato*, op. cit., V.

formazione dei disoccupati e dei lavoratori in cerca di nuova occupazione⁽⁵²⁾. Agli inizi degli anni '50 fu esplicitamente prevista non solo la possibilità di sovvenzionare i corsi rivolti agli adulti, ma anche quelli per i giovani che avessero già assolto l'obbligo scolastico⁽⁵³⁾.

Di tutta risposta, il Ministero dell'Istruzione, nonostante il fallimento del progetto di riforma elaborato dalla Commissione d'inchiesta Gonella⁽⁵⁴⁾, iniziò a creare per decreto istituti professionali sottoposti al proprio diretto controllo, trasformando le scuole tecniche successive all'avviamento professionale, un tempo vigilate dai dicasteri economici, in forza di un'interpretazione espansiva dell'art. 9 del r.d.l. n. 2038/1938⁽⁵⁵⁾. Questa conversione per via amministrativa fu lenta (avvenne scuola per scuola), ma costante. Il numero degli alunni iscritti ai sempre più numerosi Istituti professionali di Stato aumentò esponenzialmente e nell'a.s. 1964/1965 le classi delle vecchie scuole tecniche si esaurirono⁽⁵⁶⁾.

Di fatto, i nuovi Istituti professionali, che offrivano corsi di durata variabile (da 2 a 5 anni) e un'ampia varietà di qualifiche (arrivarono fino a duecento) erano un duplicato delle scuole dell'«istruzione artigiana e professionale» (ora chiamate CAP, centri di addestramento professionale), ma potevano garantire, essendo foraggiati direttamente dello Stato, un'offerta formativa più stabile. Sia agli uni che alle altre potevano accedere, senza esame di ammissione, i licenziati della scuola media

⁵² In un quadro politico-istituzionale completamente mutato il controllo da parte del Ministero dell'Istruzione sugli enti ex corporativi, i Consorzi provinciali per l'istruzione tecnica e l'ENIM (ex ENIMS), oramai defascistizzati e ancora responsabili della gestione dei corsi della formazione professionale, era saltato. Il Ministero del lavoro seppe sfruttare questo vuoto di potere per avocare a sé la competenza in questo ambito (cfr. S. Gallo, *Tra Minerva e Vulcano. I conflitti istituzionali sulla formazione professionale in Italia nei primi decenni repubblicani*, in «Annali di storia dell'educazione», 18 (2011), 344-348).

⁽⁵³⁾ Cfr. A. Tonelli, *L'istruzione tecnica e professionale di Stato*, op. cit., 292-293.

⁽⁵⁴⁾ Che aveva preconizzato un nuovo ordine di scuola secondaria superiore di tipo professionalizzante, attingendo alle istanze di un nuovo umanesimo del lavoro coltivato in ambito cattolico soprattutto da alcuni intellettuali ex bottaiani (cfr. G. Chiosso, *I cattolici e la scuola dalla Costituente al centro-sinistra*, La Scuola, 1988, 72-83). Se ne possono cogliere i motivi nel disegno di legge presentato al Parlamento dal ministro Gonella nel '51 (d.d.l. n. 2100 del 13 luglio del 1951, spec. l'art. 11).

⁽⁵⁵⁾ Convertito nella l. n. 739/1939, che concedeva al Ministero dell'Educazione della facoltà di istituire per decreto «scuole aventi finalità ed ordinamento speciali».

⁽⁵⁶⁾ Cfr. N. D'Amico, *Storia della formazione professionale in Italia*, op. cit., 369.

unificata e quelli delle scuole di avviamento. Ciononostante, questi due rami del sistema formativo crebbero quasi in parallelo ⁽⁵⁷⁾.

Frattanto il fermento che accompagnò il boom economico attirò sull'istruzione e formazione tecnico-professionale l'attenzione non solo degli uomini di scuola e dei pedagogisti (fino a quel momento e pure in seguito – bisogna dire – piuttosto scarsa) ⁽⁵⁸⁾, ma anche degli studiosi delle scienze sociali, dei dirigenti industriali e degli imprenditori ⁽⁵⁹⁾. Non a caso, lo *Schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-64*, presentato in Parlamento dal Ministro delle Finanze Vanoni il 25 marzo 1955, aveva individuato proprio nella crescita professionale della forza lavoro la terza politica strategica per lo sviluppo del Paese.

Tra il 1946 e il 1966, gli studenti iscritti all'istruzione tecnica quintuplicarono, quelli iscritti alla neonata istruzione professionale aumentarono di sette volte ⁽⁶⁰⁾. Crebbe anche l'offerta dei corsi di formazione professionale esterni all'ordinamento scolastico, ossia quelli organizzati e autorizzati dai Consorzi provinciali dell'istruzione tecnica, da un lato ⁽⁶¹⁾, e quelli finanziati dal Ministero del lavoro, dall'altro ⁽⁶²⁾. Questi ultimi, dopo la stabilizzazione del canale di finanziamento statale per effetto delle leggi n. 264/1949 e n. 456/1951, cominciarono ad utilizzare sedi e docenti fissi. Tale offerta formativa per giovani inoccupati, oramai consolidata, fu infine disciplinata da una circolare ministeriale

⁽⁵⁷⁾ Cfr. F. Hazon, *Storia della formazione tecnica e professionale in Italia*, cit., 120.

⁽⁵⁸⁾ «Se si fa eccezione per alcuni esponenti della pedagogia laica (Bertin, Borghi, Visalberghi) e cattolica (Agazzi, Gozzer, Tamborlini)» (G. Chiosso, *Cultura, lavoro e professione*, Vita e Pensiero, 1981, 16).

⁽⁵⁹⁾ Figura rappresentativa di questa schiera fu l'olivettiano Gino Martinoli, curatore, tra l'altro, di un famoso rapporto SVIMEZ che lanciò l'allarme sulla incapacità del sistema scolastico del tempo di soddisfare i fabbisogni tecnico-professionali delle imprese italiane (cfr. SVIMEZ, *Mutamenti della struttura professionale e ruolo della scuola. Previsioni per il prossimo quindicennio*, Giuffrè, 1961).

⁽⁶⁰⁾ Cfr. F. Hazon, *Storia della formazione tecnica e professionale in Italia*, cit., p. 110.

⁽⁶¹⁾ Che ancora nell'anno scolastico 1954-55 raccoglievano quasi il quadruplo degli iscritti ai nuovi istituti professionali statali (cfr. F. Hazon, *Storia della formazione tecnica e professionale in Italia*, cit., 114), nonostante la carenza di fondi e la rigidità amministrativa dei Consorzi stessi (cfr. G. Gozzer, *L'istruzione professionale in Italia*, op. cit., 229).

⁽⁶²⁾ Fino alla metà degli anni '60 i giovani che frequentavano questi corsi pareggiavano all'incirca quelli iscritti agli istituti professionali di Stato (cfr. F. Hazon, *Storia della formazione tecnica e professionale in Italia*, cit., p. 120).

(la n. 36 del 1957). Come nel caso dell'Istruzione professionale, si era istituzionalizzata per via amministrativa una nuova filiera formativa ⁽⁶³⁾.

Questa genesi dal basso, che rispondeva ad un'effettiva domanda di formazione, ma che non era stata rielaborata attraverso un dibattito parlamentare sfociato in una legge dello Stato, contribuì probabilmente ad alimentare il sospetto della pedagogia ufficiale nei confronti di questo pur ampio settore del sistema formativo, mai veramente apprezzato ⁽⁶⁴⁾, anche perché non erano rari i casi di centri di formazione che si improvvisavano ⁽⁶⁵⁾ e gli stessi metodi didattici raccomandati dal Ministero del Lavoro agli enti erogatori sottoposti al suo controllo erano ancora spiccatamente addestrativi ⁽⁶⁶⁾. Su quella che in seguito verrà chiamata «formazione professionale» cadeva quindi il giudizio negativo espresso da Dina Bertoni-Jovine al Congresso nazionale di pedagogia di Bologna del 1956: le scuole per selezionare maestranze non potevano corrispondere alle finalità orientative e politecniche richieste alla vera scuola professionale di livello secondario ⁽⁶⁷⁾.

In questo frangente ci fu una convergenza fra politica e pedagogia, specialmente di area laica e comunista, nel favorire la crescita degli istituti professionali, che stavano dando «una prova incontestabilmente positiva»⁶⁸ e parevano garantire meglio dei CAP, in quanto statali,

⁽⁶³⁾ Oltre agli organismi ex-corporativi, a quelle gestiti dagli enti locali e da privati, negli anni Cinquanta nacquero anche nuovi soggetti formativi di derivazione sindacale come: l'ENAIP (Ente Nazionale ACLI Istruzione Professionale, nato nel 1951), l'ECAP (Ente Confederale per l'Addestramento Professionale, legato alla CGIL e sorto nel 1953), lo IAL (Istituto addestramento lavoratori, legato alla CISL e fondato nel 1955) e l'ENFAP (Ente Nazionale Formazione e Addestramento Professionale, vicino alla UIL e creato nel 1958).

⁽⁶⁴⁾ Cfr. G. Chiosso, *Cultura, lavoro e professione*, cit., 40.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. F. Hazon, *Storia della formazione tecnica e professionale in Italia*, cit., p. 121.

⁽⁶⁶⁾ Riporta alcuni esempi F. De Bartolomeis, *Formazione tecnico-professionale e pedagogia dell'industria*, Comunità, 1965, 218. Del resto, il solo fatto che le scuole finanziate dal Ministero del Lavoro si chiamassero Centri per l'addestramento professionale, la dice lunga sulla diversa immagine che davano rispetto agli Istituti di istruzione professionale.

⁽⁶⁷⁾ Citato da G. Chiosso, *Cultura, lavoro e professione*, cit., p. 59.

⁽⁶⁸⁾ Ministero della Pubblica Istruzione, *Principi e linee di sviluppo dell'istituto professionale nel rapporto della commissione nominata dal ministro della pubblica istruzione*, Palombi, 1961, 21.

l'autonomia della scuola dalle ingerenze del mondo produttivo ⁽⁶⁹⁾. Significativamente, al VIII Congresso dell'Associazione nazionale di pedagogia che si tenne nel 1966, dal titolo *Avvenire dell'istruzione professionale in Italia*, si registrò un consenso abbastanza trasversale nell'identificare l'allargamento dell'istruzione di base e trasversale fornita dagli istituti professionali di Stato come la strada da perseguire al fine di dare ai futuri lavoratori la formazione politecnica indispensabile per adattarsi duttilmente alle trasformazioni tecnologiche e per ampliare il proprio bagaglio culturale ⁽⁷⁰⁾.

Del resto, è ragionevole pensare che la sfiducia nei confronti delle attitudini formative del mondo del lavoro dipendesse dai limiti oggettivi di gran parte delle imprese italiane: per caratteristiche dimensionali e strutturali, nonché disomogenea distribuzione territoriale, incapaci di presentarsi al mondo della scuola come interlocutrici credibili e responsabili, artefici di innovazione e di progettazione strategica a medio termine ⁽⁷¹⁾.

La scarsa sinergia fra mondo del lavoro e della formazione provocò presumibilmente il fallimento, sul piano formativo, dell'apprendistato, oggetto di un'importante riforma proprio all'inizio del Boom economico (l. n. 25/1955). La legge stabiliva che il datore di lavoro dovesse consentire agli apprendisti di frequentare i corsi complementari, i cui programmi erano approvati dal Ministero del lavoro, non più da quello dell'Istruzione, come nella legge del '38. L'assenteismo era però altissimo. Per la «scarsa qualità didattica, che le rendeva palesemente inadeguate ad integrare e arricchire le conoscenze pratiche che il giovane

⁽⁶⁹⁾ G. Chiosso, *Cultura, lavoro e professione*, cit., 60, che riporta alcuni interventi apparsi negli anni 1963 e 1964 sulle riviste *Scuola e città* e *Riforma della scuola*.

⁽⁷⁰⁾ Cfr. Congresso nazionale di pedagogia, *Atti del VIII congresso nazionale di pedagogia (Genova, 21-24 febbraio 1966)*. *Avvenire dell'istruzione professionale in Italia*, Scuola grafica Don Bosco, 1968.

⁽⁷¹⁾ Questo è il grande limite “strutturale” del sistema formativo italiano – non approfondito nel presente articolo, che osserva il problema con le lenti della pedagogia della scuola – ma altrettanto decisivo quanto quelli dell'ordinamento scolastico e della cultura pedagogica. Difatti, le analisi comparate di sociologi e politologi dimostrano come l'efficacia degli *skill ecosystems* dipenda dall'esistenza di stabili rapporti (di progettazione e di governance) tra le scuole, le imprese e le associazioni di categoria. Questi rapporti sono cruciali, benché in maniera diversa, sia nei sistemi «collettivisti», come quello tedesco, sia nei sistemi «segmentati», come quello giapponese (cfr. G. Ballarino, *Istruzione, formazione professionale, transizione scuola-lavoro. Il caso italiano in prospettiva comparata*, IRPET, 2013, pp. 30-46).

acquistava sul luogo di lavoro» gli stessi apprendisti preferivano disertare le lezioni, tanto che negli anni di vigenza della legge, mediamente, solo la metà degli apprendisti le frequentava ⁽⁷²⁾. Si può dire, quindi, che nel periodo della sua più grande e rapida espansione economica, l'Italia non poté disporre di un solido sistema di formazione *work-based learning*, ma solo di una frammentaria e poco coordinata, ancorché ricca, offerta di formazione professionale *school-based*.

5. La regionalizzazione della formazione professionale e la svolta generalista dell'istruzione professionale

Negli anni '70 la competenza in materia di «istruzione artigiana e professionale» passò finalmente alle Regioni ⁽⁷³⁾, istituite con trent'anni di ritardo rispetto all'entrata in vigore della Costituzione. Il passaggio, recepito dalla nuova «legge-quadro in materia di formazione professionale» (l. n. 845/1978), confermava il vecchio dualismo fra l'Istruzione tecnica e professionale, parte integrante del sistema scolastico nazionale, e la formazione professionale post-obbligo affidata ai Centri di addestramento a gestione privata, pubblica o mista, comunque considerati al di fuori dell'ordinamento scolastico vero e proprio e, nel sentire comune, associati alle professioni con livelli di responsabilità, reddito e prestigio inferiori ⁽⁷⁴⁾.

Intanto, la concorrenza degli istituti professionali statali nei confronti dei centri di formazione si era fatta più forte, dopo che il Governo di Centro-sinistra guidato da Fanfani (Ministro dell'istruzione era Gui) aveva istituito la scuola media unica (l. n. 1859/1962). Da allora, infatti, tutti i giovani italiani, assolto l'obbligo scolastico, poterono iscriversi direttamente ai percorsi d'istruzione secondaria superiore ⁽⁷⁵⁾.

⁽⁷²⁾ G. Zago, *La riforma dell'apprendistato nell'Italia della ricostruzione: fra politica, economia e pedagogia*, in «Rivista di storia dell'educazione», 1 (2016), 117.

⁽⁷³⁾ Cfr. art. 35 del d.P.R. n. 616/1977.

⁽⁷⁴⁾ G. Zago, *Scuola e cultura del lavoro: uno sguardo storico in «Educazione formazione lavoro*, in «Prospettiva EP», 3 (2014), 42.

⁽⁷⁵⁾ Se nel 1966, l'anno in cui presero la licenza i primi studenti usciti dalla nuova media unica, il numero di iscritti alla formazione professionale erano di poco superiori a quelli dell'istruzione professionale, all'inizio degli anni '80 i secondi erano ormai superiori ai primi di 2,5 volte (desumo questo dato dalle statistiche ISTAT e

L'*appeal* degli istituti professionali crebbe ulteriormente, quando, in via sperimentale e in attesa di una riforma complessiva della secondaria di secondo grado mai arrivata, la l. n. 754/1969 introdusse la possibilità di attivare «corsi speciali tesi ad accentuare la componente culturale nel primo biennio professionale» e aggiunse ai percorsi triennali finalizzati all'ottenimento della licenza professionale, un biennio successivo per il conseguimento della maturità, che di lì a poco, con la liberalizzazione dell'accesso ai percorsi universitari (l. n. 910/1969), avrebbe consentito l'iscrizione all'Università anche ai diplomati dell'istruzione professionale. La misura voluta del ministro Aggradi, poi confermata in via definitiva, potenziò l'«asse culturale» degli istituti e inaugurò un'articolazione dei nuovi percorsi d'istruzione professionale secondo uno schema 3+2 che sarà abbandonato solo nel 2010 con la riforma Gelmini. Si completava così quel processo di assimilazione ai tecnici e ai licei che era iniziato subito dopo la Guerra con la statalizzazione delle vecchie scuole tecniche e che ora stava portando gli istituti professionali ad assumere sempre più i tratti dell'istruzione generalista, improntata ad un insegnamento di tipo teorico scollegato dai concreti processi lavorativi. Come è stato scritto, dal primato indiscusso dell'istruzione liceale di origine casatiana e gentiliana la scuola italiana giunse al «mito» della scuola secondaria «deprofessionalizzata»⁽⁷⁶⁾.

Questa evoluzione trovò autorevole conferma nel famoso convegno di Frascati del 1970. Gli esperti convocati dal Ministero dell'Istruzione e dall'OCSE nella sede del CEDE prospettarono una scuola secondaria «omnicomprensiva» non specializzante⁽⁷⁷⁾, in linea con l'esigenza di un'istruzione prolungata della nuova scuola di massa.

In questa direzione spingeva, del resto, la sensibilità culturale che era maturata a ridosso del '68. Le rivendicazioni sessantottine, in particolare, univano la critica al carattere selettivo della scuola italiana tradizionale al tema marxista del sistema scolastico come sovra-struttura ideologica tendente a confermare i rapporti economico-sociali esistenti at-

ISFOL raccolte da F. Hazon, *Storia della formazione tecnica e professionale in Italia*, cit., 110.121.132.

⁽⁷⁶⁾ G. Chiosso, *Cultura, lavoro e professione*, cit., 83.

⁽⁷⁷⁾ Sintetizzate da Aldo Visalberghi in un documento conclusivo articolato in dieci punti, riportato in M. Reguzzoni, *La riforma della scuola secondaria superiore. Parte II*, in «Aggiornamenti sociali», XXI/12 (1970), 743-758.

traverso la precoce canalizzazione dei percorsi formativi ⁽⁷⁸⁾. Veniva quindi confermata la cattiva fama della formazione professionale, da sempre svilita dalle élite colte e ora sospettata di essere al servizio del capitale sulla base di considerazioni di carattere sociologico ⁽⁷⁹⁾. Per garantire ai giovani la più ampia scelta di opportunità professionali, senza predeterminarne la destinazione sociale, non restava che trasmettere a tutti il massimo grado di cultura, pregiudizialmente identificato con quello che si poteva raggiungere tramite studi teorici a-professionali.

Anche i principali partiti politici italiani, incapaci di concepire e di assumersi la responsabilità di una riforma organica dell'ormai obsoleto impianto gentiliano ⁽⁸⁰⁾, avallarono l'evoluzione in senso generalista dell'istruzione "professionale" e la sua omologazione agli altri due segmenti della secondaria. Rispetto, invece, al ruolo della formazione professionale extra-scolastica le posizioni erano sostanzialmente due. La prima puntava alla marginalizzazione ulteriore dei corsi di formazione professionale, concepiti come mera specializzazione di breve durata, in funzione ancillare e integrativa dell'istruzione scolastica generalista (così il PCI e il PRI) ⁽⁸¹⁾. La seconda mirava al mantenimento dei due subsistemi della filiera formativa professionalizzante post-obbligo che si erano consolidati nel Dopoguerra (così, il PSI e la DC,

⁽⁷⁸⁾ Cfr. R. Ragazzini, *Scuola di massa e scuola come sistema*, in C. Betti - F. Cambi, *Il '68: una rivoluzione culturale tra pedagogia e scuola. Itinerari, modelli, frontiere*, Unicopli, 2011, 168.

⁽⁷⁹⁾ Il debito di queste posizioni verso la sociologia neomarxista, soprattutto francese, era dichiarato. Si veda, a titolo di esempio, il volume curato da due sociologhe italiane che si rifanno esplicitamente ad *Ideologia e apparati ideologici di Stato* di Althusser: L. Balbo - G. Chiaretti, *La scuola del capitale. Classi sociali e scuola di massa*, Marsilio, 1978⁴ (orig. 1973).

⁽⁸⁰⁾ Cfr. L. Benadusi (a cura di), *La non-decisione politica. La scuola secondaria tra riforma e non riforma. Il caso italiano a confronto con altre esperienze europee*, La Nuova Italia, 1989, in particolare: pp. 143ss.

⁽⁸¹⁾ Cfr. G. Chiosso, *I partiti e la politica scolastica in Italia tra il 1968 e il 1974. 2 - Il Partito comunista italiano*, in «Pedagogia e vita» 3 (1977-78), 416-436 e Id., *I partiti e la politica scolastica in Italia tra il 1968 e il 1974. 4 - Partito Repubblicano e Partito Liberale Italiano*, in «Pedagogia e vita» 3 (1976), 265-275.

vicina agli ambienti cattolici che storicamente si erano impegnati nel settore della formazione professionale) ⁽⁸²⁾.

Il sindacato sposò la prima posizione ⁽⁸³⁾, come dimostra il documento firmato unitariamente dalle tre principali confederazioni sindacali italiane a margine di un ciclo di seminari tenutosi ad Ariccia nel maggio del 1976. Significativamente, in quell'occasione fu anche avanzata la proposta di abolire l'apprendistato: spesso adoperato «come una sorta di servizio al padronato che può disporre di lavoratori a retribuzione inferiore e ad oneri sociali quasi nulli» ⁽⁸⁴⁾. In effetti, il tasso di assenteismo ai corsi complementari per apprendisti era altissimo, vuoi per la pressione dei datori di lavoro, sicuri di non essere sanzionati dal momento che i controlli erano alquanto blandi, vuoi per lo scarso interesse degli stessi apprendisti verso insegnamenti percepiti come inutili per la loro pratica lavorativa; segni eloquenti di un insufficiente investimento formativo nei percorsi di apprendistato ⁽⁸⁵⁾. Le aspettative delle parti sociali verso questo strumento erano evidentemente poche ⁽⁸⁶⁾ e i sindacati spinsero per ottenere, da un lato, una riduzione della sua durata, dall'altro, l'aumento delle retribuzioni, contribuendo però «a trasformare profondamente l'istituto, declassandolo da momento di formazione a strumento di rapido addestramento professionale» ⁽⁸⁷⁾.

6. Ultimi sviluppi

Dopo le sperimentazioni autorizzate dal Ministero dell'Istruzione negli anni '80-'90, molto diffuse soprattutto nei tecnici e nei professionali,

⁽⁸²⁾ Cfr. G. Chiosso, *Cultura lavoro e professione*, op. cit., 107-108 e Id., *I partiti e la politica scolastica in Italia tra il 1968 e il 1974. 1 - La democrazia cristiana*, in «Pedagogia e vita» 2 (1974/1975), 181-204.

⁽⁸³⁾ Cfr. G. Chiosso, *Movimento operaio sindacati e scuola*, La Scuola, 1978, 200-202.

⁽⁸⁴⁾ Federazione CGIL-CISL-UIL, *La politica del sindacato per la formazione professionale dei lavoratori*, Ariccia 25 e 26 maggio 1976, pubblicato su «Formazione domani», 48 (1976), 23.

⁽⁸⁵⁾ Cfr. G. Gozzer, *L'istruzione professionale in Italia*, op. cit., 241-242.

⁽⁸⁶⁾ A metà degli anni '70 solo poco più di un terzo dei contratti collettivi (36,30%) disciplinava l'apprendistato aggiungendo norme di dettaglio alle disposizioni già previste dalla legge n. 25 del 1955 (cfr. M. Polverari - A. La Porta, *La contrattazione collettiva per la formazione dei lavoratori*, in «Formazione domani», 4 (1976), 41).

⁽⁸⁷⁾ P.A. Varesi, *I contratti di lavoro con finalità formative*, Franco Angeli, 2001, 219.

ma di nuovo tendenti a rafforzare gli insegnamenti di carattere generale in linea con l'evoluzione cominciata alla fine degli anni '60⁽⁸⁸⁾, e l'effimera stagione dell'autonomia, che pure avrebbe potuto ridare slancio all'istruzione professionale favorendo la flessibilità e il radicamento territoriale delle scuole⁽⁸⁹⁾, ma che di fatto non ha trovato significativa attuazione nel nostro sistema scolastico, l'episodio recente più rilevante per le sorti della VET italiana è stata la riforma del Titolo V della Costituzione (l. n. 3/2001).

Come è noto, il nuovo art. 117 ha ribattezzato la materia «istruzione artigiana e professionale», ora assegnata in via esclusiva alle Regioni, con l'espressione «istruzione e formazione professionale», formula inedita che suggeriva l'esistenza di un'unica filiera formativa professionalizzante di competenza regionale e non più di una formazione professionale (gestita dalle regioni) staccata dall'istruzione professionale (gestita dallo Stato centrale tramite il Ministero dell'Istruzione). Seguendo questa linea interpretativa, il disegno riformatore tentato dalla ministra Moratti nel 2003 lanciò la proposta di riorganizzare gli istituti esistenti in un sistema educativo unitario, articolato al proprio interno in un sotto-sistema dei licei e in un sotto-sistema dell'istruzione e formazione professionale, reciprocamente permeabili e di pari dignità culturale (art. 2 della L. n. 53 del 2003). L'interconnessione fra i due sottosistemi sarebbe stata garantita territorialmente dalla costituzione di campus in grado di ospitare diversi indirizzi scolastici, non tanto per organizzare un'offerta formativa uguale per tutti, ma piani di studio personalizzati per ciascuno studente volti a realizzare, mediante l'integrazione di attività proposte da istituzioni formative differenti, uno dei vari profili attesi al termine della scuola secondaria di secondo grado⁽⁹⁰⁾. La riforma non fu mai attuata: il governo susseguente a quello che l'aveva varata ristabilì in fretta, con il ministro Fioroni, la tradizionale tripartizione delle filiere formative secondarie (l. n. 296/2006 e l. n. 40/2007), status quo poi di fatto riconfermato dal successivo riordino disposto dalla ministra Gelmini, che introdusse anche la possibilità

⁽⁸⁸⁾ Cfr. M. Galfrè, *Tutti a scuola! L'istruzione nell'Italia del Novecento*, Carocci, 2017, 311-314.

⁽⁸⁹⁾ Cfr. G. Bertagna, *Autonomia. Storia, bilancio e rilancio di un'idea*, La Scuola, 2008.

⁽⁹⁰⁾ Sui principi pedagogici che ispirarono la riforma Moratti, si veda: G. Bertagna, *Dietro una riforma. Quadri e problemi pedagogici dalla riforma Moratti (2001-2006) al «cacciavite» di Fioroni*, Rubbettino, 2009.

per gli istituti professionali di Stato di erogare corsi di Istruzione e formazione professionale in regime di sussidiarietà (d.P.R. n. 87/2010), qualora le Regioni non avessero avuto sufficienti risorse per farlo.

Intanto, però, si era aperta per i giovani italiani una nuova possibilità per completare il proprio percorso di studio in contesto lavorativo. In combinato disposto con il d.lgs. n. 76/2005 (art. 1 c. 3), la riforma del lavoro promossa da Marco Biagi introdusse nel nostro ordinamento una forma duale di apprendistato che intrecciava apprendimento in azienda con apprendimento scolastico (d.lgs. 276/2003 artt. 47 ss.). Dopo varie riforme e aggiustamenti, avvenuti in un brevissimo lasso di tempo ⁽⁹¹⁾, la disciplina dell'apprendistato sembra abbia raggiunto una configurazione stabile con il Jobs Act (artt. 41-47 del d.lgs. 81/2015), anche se l'istituto – come si evince dagli ultimi dati resi noti dall'INAPP – stenta ancora a decollare.

Tornando all'ordinamento scolastico, si può dire, per concludere, che l'istituzione dei poli tecnico-professionali una decina di anni fa (art. 52 d.l. n. 5/2012, convertito dalla l. n. 35/2012) abbia confermato la tendenza ad affidare l'arduo compito di promuovere un tipo di formazione secondaria davvero professionalizzante all'Istruzione statale, piuttosto che all'IeFP regionale ⁽⁹²⁾. Mentre la recente riforma dell'IP (d.lgs. n. 61/2017) pare che al momento non abbia ancora avuto effetti apprezzabili sulle prassi didattiche e organizzative degli Istituti professionali di Stato.

⁽⁹¹⁾ Art. 23 del d.l. n. 112/2008, così come modificato dalla l. n. 133/2008; d.lgs. n. 167/2011 (c.d. Testo unico dell'apprendistato); art. 1 cc. 16-18 della l. n. 92/2012.

⁽⁹²⁾ A parere di chi scrive, il fatto che ancora oggi i Poli tecnico-professionali non si siano affermati, se non in alcuni contesti fortunati – si pensi alla Toscana (cfr. A. Zuccaro (a cura di), *Poli Tecnico Professionali Regione Toscana. Il Monitoraggio qualitativo. Dicembre 2018*, INDIRE, Firenze 2019) o all'Emilia-Romagna (cfr. il caso di Fornovo di Taro presentato nel fascicolo n. 8/2018 di «Nuova Secondaria Ricerca»), dimostra come le carenze “strutturali” dell'istruzione tecnica e professionale (rigidità burocratica, resistenze sindacali ecc) le impediscano di attuare sul serio – al di là dei risultati faticosamente raggiunti grazie alla buona volontà di singoli dirigenti scolastici e insegnanti – quell'autonomia didattica e organizzativa che sola consentirebbe sinergie virtuose e durature con il tessuto produttivo locale.

7. Il compito della pedagogia

Come dimostra questo breve excursus storico, la debolezza della VET italiana e l'irrelevanza dell'apprendistato duale sono il risultato di una marginalizzazione che dura dall'Unità d'Italia.

L'accoglienza nell'alveo della Pubblica istruzione dei percorsi scolastici professionalizzanti di grado secondario superiore è avvenuta solo negli anni '50, a costo, però, della loro progressiva assimilazione all'istruzione generalista, come era accaduto a partire dalla fine dell'Ottocento per gli istituti tecnici. Poiché l'esigenza di avere corsi di formazione basati sulla pratica, orientati al lavoro e più vicini al tessuto produttivo locale, non per questo cessò, si venne a creare un irrazionale dualismo fra i neonati istituti professionali (che si allontanarono progressivamente dal mondo del lavoro) e i centri di formazione professionale. Senza indagare i motivi che alimentarono allora i conflitti fra le istituzioni preposte al controllo di questi due rami del sistema educativo nazionale (Ministero del Lavoro, e poi Regioni, da un lato, e Ministero dell'Istruzione, dall'altro) il maggiore successo dell'istruzione professionale (più simile ai percorsi generalisti) rispetto alla formazione professionale (basata sul *work-based learning*), sia in termini di riconoscimento da parte della pedagogia "ufficiale" che di iscrizioni, fu determinato – così si può ipotizzare – dalla diffusa convinzione secondo cui l'insegnamento delle discipline teoriche sarebbe più valido di quello tecnico-pratico e l'istruzione politecnica più formativa e utile di quella specialistica.

Pare insomma che il canone culturale adottato dalla scuola italiana sia rimasto quello degli studi astratti e disinteressati, privilegiati dalla vecchia classe dirigente liberale e poi esaltati da Gentile, la cui riforma, se si esclude l'istituzione della scuola media unica, ancora oggi non è stata superata. Neppure il riformismo di sinistra ha mai sconfessato quel paradigma, dal momento che nel passaggio cruciale dalla scuola liberale classista alla scuola di massa, ha spinto per un tipo di scolarizzazione prolungata uguale per tutti improntato al modello liceale.

Oggi possiamo solo constatare che la maggior parte dei ragazzi e delle ragazze licenziati dalla scuola secondaria di secondo grado si iscrive ad un liceo ⁽⁹³⁾, con grave scadimento della qualità degli studi, come la-

⁽⁹³⁾ Per l'a.s. 2021/2022 è stato così per il 57,8% dei giovani. Il sorpasso sui tecnici è avvenuto all'inizio degli anni Duemila (Dati MIUR).

mentano i nostalgici della scuola rigorosa e selettiva di un tempo ⁽⁹⁴⁾, e che la scelta fra i diversi percorsi secondari riproduce ancora le differenze sociali di partenza degli alunni ⁽⁹⁵⁾, condizionandone poi i successivi traguardi di apprendimento ⁽⁹⁶⁾. Senza contare l'alto tasso di abbandono scolastico che affligge il nostro sistema d'istruzione ⁽⁹⁷⁾. Si può dire allora la scuola democratica ha fallito, perché non è riuscita ad annullare le disuguaglianze.

Senza indulgere a visioni edulcoranti della formazione professionale, né tanto meno alla retorica economicista che vede nel rafforzamento della VET una chiave fondamentale per risolvere i problemi occupazionali e di produttività della nazione, è indubbio che lo stallo in cui ci troviamo imponga un ripensamento della dignità culturale ed educativa della IeFP italiana, nonché della sua corretta collocazione ordinamentale. Sorge il dubbio, infatti, che la *débâcle* del sistema scolastico italiano, si sarebbe potuta evitare valorizzando di più, come in altri Paesi, il suo segmento VET.

Certo, questo imporrebbe alla pedagogia italiana di rispondere ad alcune domande di fronte alle quali è stata troppo a lungo reticente. Siamo sicuri che un'istruzione generalista sia migliore, per la formazione della persona, di quella tecnico-specialistica? E che quest'ultima non possa propiziare, oltre al cimento con i compiti particolari della professione, anche uno studio delle questioni teoriche generali ad essi correlate? Quindi la riflessione attorno ai problemi morali, estetici, filosofici ecc. della vita, ponendosi i quali l'uomo sente di realizzare più compiutamente la propria umanità? È chiaro che una formazione professionale

⁽⁹⁴⁾ Cfr. E. Galli della Loggia, *L'aula vuota. Come l'Italia ha distrutto la sua scuola*, Marsilio, 2019; P. Mastracola - L. Ricolfi, *Il danno scolastico. La scuola progressista come macchina della disuguaglianza*, La nave di Teseo, 2021.

⁽⁹⁵⁾ Cfr. N. Pensiero - A. Giancola - C. Barone, *Socioeconomic Inequality and Student Outcomes*, in L. Volante et al. (a cura di), *Socioeconomic Inequality and Student Outcomes. Cross-National Trends, Policies, and Practices*, Springer, Singapore, 2019, 81-94.

⁽⁹⁶⁾ Cfr. O. Giancola - L. Salmieri, *Family Background, School-Track and Macro-Area: the Complex Chains of Education Inequalities in Italy*, Università La Sapienza di Roma, Working Paper 4/2020, 1-23.

⁽⁹⁷⁾ In proposito, è appena il caso di ricordare che l'IeFP funge normalmente da percorso formativo di recupero per gli alunni a rischio dispersione, con risultati spesso insperati. Nell'a.f. 2018/2019 il 53% degli iscritti al primo anno di IeFP proveniva da precedenti bocciature (cfr. INAPP-MLPS, XVIII *Rapporto di monitoraggio del sistema di Istruzione e Formazione Professionale*, cit., 76).

concepita come mero addestramento non può farlo. Ma solo una visione preconcepita giunge alla conclusione che essa sia sempre e solo così. E poi quante volte persino l'istruzione cosiddetta umanistica si trasforma in un esercizio sterile dal punto di vista educativo? Spetta alla pedagogia indicare le condizioni e i modi, affinché la formazione "con e per il lavoro" diventi a pieno titolo un percorso di crescita umana, oltre che professionale.

Abstract

La strana duplicazione della formazione secondaria professionalizzante. Cause storiche e ragioni culturali di un'anomalia italiana

Obiettivi: chiarire le ragioni dell'anomala duplicazione della formazione secondaria professionalizzante italiana in Istruzione Professionale e Istruzione e formazione professionale, vista dall'autore come concausa della cronica debolezza del sistema VET in Italia. **Metodologia:** ricostruzione dell'evoluzione dell'ordinamento scolastico italiano dall'Unità ai nostri giorni (con particolare attenzione per l'Istruzione e formazione tecnica e professionale) tramite ricognizione della normativa e del dibattito che accompagnò le varie riforme scolastiche. **Risultati:** la marginalità della VET in Italia rispecchia un'idea di formazione di fatto confermata, pur in stagioni politiche e all'insegna di orientamenti ideologici differenti, nelle scelte ordinamentali fatte dalla scuola italiana nel corso degli ultimi 160 anni. Tale coerenza dimostra che alla base di quelle scelte ci sono convinzioni culturali radicate. **Limiti e implicazioni:** non è stato possibile ricostruire in modo approfondito il dibattito pedagogico che accompagnò le varie riforme scolastiche, risulta tuttavia chiaro come la valorizzazione della formazione professionale richieda uno sforzo della pedagogia per ripensare natura e finalità della scuola. **Originalità:** il contributo dovrebbe gettar luce su un segmento del sistema scolastico nazionale trascurato e poco studiato.

Parole chiave: VET; Istruzione professionale (IP); Istruzione e formazione professionale (IeFP), ordinamento scolastico, Italia

The double VET system. Historical and cultural reasons of the Italian odd case

Objectives: the aim of the article is to explain the reasons why Italian VET is splitted in two branches. **Methodology:** a survey has been done to clarify the legislation evolution and the debate that followed school reforms from 1861 to the present day (with particular attention to technical and professional education and training). **Results:** the marginality of VET in Italy, confirmed during very different political and ideological seasons, depends on deep-rooted cultural convictions. **Limits and implications:** a more in-depth study of the pedagogical debate that followed the school reforms is

needed; however, it is clear that the Italian pedagogy has to rethink the nature and purpose of the school system, otherwise it won't be possible to enhance VET in Italy.
Originality: *the contribution should shed light on a neglected segment of the national school system.*

Keywords: *VET, school system, Italy, evolution*