

# Introduzione

di Giorgio Vittadini

Il *Rapporto sulla sussidiarietà* indaga il livello di diffusione, applicazione e impatto del principio di sussidiarietà in diversi settori della vita pubblica, quali, ad oggi: educazione, riforme istituzionali, piccola e media impresa, pubblica amministrazione locale.

Per sottolineare il valore del soggetto di ogni sistema sociale – la singola persona – che la sussidiarietà mira a salvaguardare, dopo il primo Rapporto (2007), dedicato all'educazione, il presente Rapporto è dedicato all'istruzione e formazione professionale in Italia. La sfida educativa, che da sempre richiamiamo come l'emergenza più decisiva per lo sviluppo di una società, si rivela sempre più nella sua problematicità: un numero crescente di giovani non riesce a compiere il proprio percorso di istruzione. La dispersione scolastica viene segnalata a livello internazionale come problema emergente. L'Italia, il cui sistema di istruzione è fortemente mutuatorio del sistema liceale, a livello internazionale si colloca in una delle situazioni peggiori, con tassi di dispersione molto elevati e persistenti. Nel nostro Paese, mentre il 30% degli iscritti alla prima superiore non arriva al diploma, il mondo della formazione professionale vive una situazione particolarmente difficile per ciò che riguarda il livello qualitativo generale degli enti di formazione, a cui si unisce un'impostazione miope delle politiche formative che non puntano sul riconoscimento e sulla valorizzazione delle scuole che funzionano, ma – così sembra – sulla moltiplicazione di discorsi e convegni.

Lo statalismo, il centralismo, l'incapacità di valutare e valorizzare il merito di studenti e docenti, l'impoverimento ideale, hanno mortificato la qualità della scuola italiana, anche a fronte delle ingenti somme in-

vestite. Siamo tra i primi Paesi dell'Ocse per somme spese per la scuola, dalla materna alle superiori, ma le principali ricerche internazionali hanno certificato il legame esistente tra qualità della scuola e creatività, flessibilità, motivazioni di insegnanti, studenti, istituti, mentre hanno giudicato trascurabile il legame tra qualità e spesa. Rigidità e burocrazia del sistema scolastico sono concausa della dispersione in quanto non aiutano a tener conto dei bisogni dei ragazzi, soprattutto di quelli più in difficoltà.

A questo si aggiungono alcuni limiti culturali che hanno fortemente indebolito le potenzialità educativo-formative del sistema di istruzione professionale. Prima di tutto, il venir meno di una concezione di uomo – patrimonio della nostra storia – la cui dignità non è legata a ciò che fa, ma al suo rapporto con una trascendenza in grado di renderlo libero anche nelle condizioni materiali più difficili. Un uomo che partecipa col suo lavoro all'azione di Dio, "eterno lavoratore". È questa idea di uomo ad aver fatto grande l'Italia perché ha abilitato la nostra gente a "mettere le mani in pasta", indomitamente e creativamente in ogni possibile "mestiere". Nel tempo, invece, è prevalsa nei più l'idea che il lavoro dignitoso sia solo quello intellettuale, mentre il lavoro manuale sarebbe degradante: solo l'impegno intellettuale permetterebbe l'emancipazione, mentre il percorso delle scuole professionali non potrebbe che favorire la disuguaglianza. Tale impostazione ideologica innanzitutto non rispetta e non riconosce il valore delle differenti caratteristiche e aspirazioni personali dei ragazzi, primo passo imprescindibile della loro crescita e della loro emancipazione. Il riferimento, infatti, non può essere a un'idea astratta di scalata sociale, ma alle persone concrete con le loro diverse capacità e predisposizioni.

L'incapacità della scuola italiana di permettere una maggior mobilità sociale è invece dovuta al centralismo burocratico e statale che, livellando e abbassando la qualità degli studi e mortificando gli insegnanti – come è avvenuto in questi anni anche nei licei –, ha impedito di valorizzare i meritevoli non dotati di mezzi e di dare a tutti una preparazione adeguata per esprimere le proprie predisposizioni e incrementare le proprie capacità. Una scuola in cui non si impara niente è certamente parte responsabile della dispersione scolastica che, troppo spesso, segna l'avvio a una emarginazione sociale da cui gli alunni più abbienti sono comunque maggiormente tutelati. Eppure non è sempre stato così: la situazione attuale è frutto di un degrado progressivo rispetto a un

passato in cui il nostro sistema educativo, o almeno parte di esso, era un'eccellenza a livello internazionale.

Negli anni Sessanta, il boom industriale, che ha fatto dell'Italia il settimo Paese più sviluppato al mondo, è stato reso possibile proprio dalla qualità dei nostri istituti tecnici e professionali, che erano in quel momento probabilmente i migliori al mondo. Chi allora usciva da queste scuole era preparato quanto un laureato dei nostri giorni e, in molti casi, diventava un quadro aziendale destinato alle grandi imprese o un bravo imprenditore. Ma, mentre gli istituti professionali di un tempo erano strettamente connessi al mondo dell'industria, per evitare che l'educazione diventasse "schiava del capitale", si è deciso di ostacolare i rapporti scuola-industria, creando in questo modo istituti professionali emarginati dall'innovazione e dal progresso tecnologico.

Anche oggi, se rilanciati, gli istituti tecnici e professionali potrebbero avviare a mestieri redditizi o introdurre a un percorso di conoscenza che permetta di accedere all'università. Si aggiunge a questo il disperato bisogno del sistema produttivo di avere maestranze specializzate atte a reggere le necessità indotte da una competizione globalizzata sempre più serrata. Il contributo delle scuole professionali può essere utilmente giocato, oggi come allora, in particolare nella valorizzazione dei distretti industriali, che nell'odierna fase critica dell'economia rappresentano ancora una parte competitiva dell'impresa italiana.

Ma, ancora più delle esigenze economiche, ciò che può motivare a un rilancio del sistema di istruzione e formazione professionale è la passione educativa, la passione per il destino di ogni singolo ragazzo, che anima ancora molte esperienze nel presente – come mostrerà questo Rapporto – e ha determinato la nascita di grandi iniziative del passato. Come quella che, negli anni 1860-70, ha avuto origine alla periferia di Torino, grazie all'operato di don Giovanni Bosco, uno dei più grandi santi sociali e iniziatore del più diffuso sistema di formazione professionale al mondo. Don Bosco, nonostante la retorica del tempo, come oggi tutta incentrata sull'unità d'Italia, si era lasciato colpire dal fatto che c'era gente totalmente esclusa, non solo dal significato di "unità d'Italia", ma da ogni processo educativo. Tanti giovani arrivavano alla delinquenza semplicemente perché nessuno si curava di loro, nessuno si accorgeva del loro disagio, e soprattutto nessuno aveva la forza di affrontarlo con capacità educativa.

Come mostrano i casi raccontati in questo Rapporto, ancora oggi

esistono esperienze educativo-formative che – prima ancora che da progetti di intervento in risposta a esigenze, seppur legittime, quali la mancanza di operai specializzati o la crisi economica – sono nate dal grido di dolore di tanta parte del mondo giovanile che non è fatto da masse e da numeri, ma è costituito da tanti “io” che, lungo percorsi personali difficili, hanno perso il desiderio di verità, di giustizia, di bellezza e la capacità di lottare e di costruire. Di fronte a questa situazione, invece di perdersi nelle analisi, qualcuno ha avuto l’idea di guardare la ferita di questi ragazzi, di fare la fatica di ascoltarli uno a uno, mettendosi in discussione, cercando di sfidare innanzitutto lo scetticismo e il cinismo che spesso dominano il mondo giovanile. In queste realtà, a un certo punto, è scattata in molti ragazzi una sorta di scintilla, che prima di essere quella del desiderio e della capacità di lavorare, è il barlume dell’umano, l’intuizione che sotto il degrado in cui si trovano, sopravvive sempre il desiderio di essere pienamente uomini, di avere un futuro, di costruirsi una vita propria, senza continuare a subirla. Tanti piccoli Ciàula, ragazzi che, come il protagonista della novella di Pirandello *Ciàula scopre la luna*, anche se si trovano in situazioni difficili, “scoprono la luna”, scoprono il rapporto con le cose, con la bellezza, con l’amore, con la costruzione, con la positività. Lo strumento attraverso cui questa scintilla ha modo di svilupparsi è l’avventura di un mestiere, la scoperta che, pur facendo ancora fatica a teorizzare, si è capaci di fabbricare un bicchiere o di pettinare una persona. Contrariamente a quanto afferma il paganesimo di ritorno in cui siamo immersi, il mestiere, il lavoro manuale (fare il parrucchiere, l’idraulico, l’elettricista, il perito nautico...), diventa per molti il metodo con cui più facilmente capiscano di essere in grado di costruire, di manipolare la realtà.

Occorre dunque spostare l’attenzione sulla persona, alunno o docente che sia, sulla sua responsabilità, sulla sua unicità e concretezza. Questo è il cuore di un sistema sussidiario. O meglio, un sistema sussidiario ha questo come scopo: la valorizzazione della singola persona, unica e irripetibile, e della sua iniziativa.

Benché le attività formative di istruzione professionale siano nate in modo “sussidiario”, cioè su iniziativa economica (le antiche corporazioni) o sociale (le scuole di formazione dei santi sociali), e non istituzionale, il tentativo sempre rinnovato è quello di riportarle (soprattutto per quanto riguarda la formazione iniziale) entro l’alveo unico del sistema scolastico, omologandole, nei fatti, a suoi pregi e difetti, o emarginando

l'intervento non statale al ruolo di eccezione, quindi non pienamente integrato nel sistema dell'offerta formativa nazionale.

Anche la teoria economica ha trovato ragioni per giustificare il finanziamento pubblico della formazione professionale, mostrando come gli investimenti individuali delle imprese e delle persone sarebbero subottimali rispetto a quanto utile per il singolo e per il sistema Paese. In molti casi, questo è stato interpretato come l'indicazione per rendere statale la formazione professionale o per portarla sotto il controllo del sistema di istruzione. In realtà, la giustificazione per il finanziamento pubblico non è anche una giustificazione per il controllo diretto da parte dello Stato. Se esistono le ragioni di un finanziamento pubblico alla formazione, questo però non si traduce automaticamente nella necessità di un intervento statale, che deve innanzitutto restare sussidiario rispetto alle iniziative esistenti. In generale, un'azione pubblica non accentrata sotto il controllo diretto del potere statale (ovvero che mantiene il finanziamento e il riconoscimento pubblico, pur valorizzando l'azione privata) è particolarmente indicata laddove esistano fallimenti del mercato (non è sufficiente l'azione delle imprese) e laddove sussistano situazioni di incompletezza e asimmetria informativa che impediscano all'ente pubblico di leggere tempestivamente i bisogni e trovare le strade per massimizzare il benessere sociale. L'ambito dell'istruzione e formazione professionale presenta entrambi i requisiti; si verifica un fallimento del mercato, perché sussistono strutturali insufficienze nell'investimento in formazione da parte dell'individuo (che è caratterizzato da insufficiente informazione o apprezzamento dei benefici futuri) e dell'impresa (che rifugge dall'investimento nella formazione a causa dell'inappropriabilità dell'investimento; l'individuo formato può infatti andarsene e portare i benefici a un'altra impresa); inoltre, l'incompletezza informativa è chiaramente riscontrabile: i fabbisogni formativi sono un fenomeno in continua evoluzione, l'ente pubblico non può che rilevarli con estremo ritardo e con ancora più ritardo reagire per modificare l'offerta formativa. La situazione si aggrava quando il soggetto da formare associ, alla necessità di acquisire competenze, problematiche di tipo sociale. Solo un soggetto formatore, pienamente radicato nel sistema sociale, imprenditoriale e istituzionale può rispondere in modo qualitativamente adeguato e con sufficiente dinamicità alla funzione formativa.

Infine, occorre sottolineare che il dibattito è condizionato in larga parte da una pregiudiziale di natura ideologica. Parte consistente delle

obiezioni al ruolo del privato, del privato sociale in particolare, risiede nell'opinione che solo lo Stato possa e debba garantire reali condizioni di terzietà e di uniformità dell'offerta; essendo il privato e, in particolare, il privato sociale portatore di valori identitari. Torna cioè insistentemente il mito della scuola unica, neutrale e uguale per tutti che, oltre ad essere un mito, se esistesse, non sarebbe in grado di rispondere a bisogni educativo-formativi che sono per natura differenziati; non potrebbe realmente offrire pari opportunità a persone diverse e non potrebbe essere neutrale semplicemente perché la neutralità – per fortuna – non esiste.

Superando i miti, o meglio, le ideologie, la strada che meglio può indirizzare verso l'identificazione di risposte ai bisogni umani implica il riconoscimento di ciò che dà valore alle esperienze in atto.

Il valore empiricamente riconosciuto alle esperienze del privato sociale ha permesso di individuare i fattori “sussidiari” dell'istruzione e formazione professionale, responsabili del successo di molte realtà formative, anche statali.

Ma quali sono le dimensioni sussidiarie considerate nell'ambito della formazione professionale?

Il concetto di sussidiarietà, nella sua accezione giuridico-organizzativa, si riferisce usualmente alle politiche pubbliche (realizzabili per azione diretta, delega a soggetti privati o riconoscimento e valorizzazione dell'azione privata) e al ruolo che i differenti soggetti, privati e istituzionali, hanno nel rispondere ai bisogni collettivi, nella convinzione che un'azione “dal basso” della società, debba sempre essere incoraggiata e sostenuta. Come già sottolineato in precedenza, alla base di tale principio sta il valore della singola persona, e della sua iniziativa riconosciuta in grado – se sostenuta – di affermare un bene per sé e per la comunità in cui è inserita. Da un lato vi è il nesso strettissimo fra sussidiarietà e libertà – dignità della persona, dall'altra l'importanza della relazionalità come elemento essenziale dell'umano per perseguire l'emancipazione e il bene.

Da questo punto di vista, in generale, e in particolare per l'istruzione professionale, un'impostazione sussidiaria ha a che fare con i seguenti concetti, che discendono dalla prospettiva personale e relazionale citata sopra:

1. Centralità della persona.
2. Posizione di responsabilità del soggetto in azione nella realtà (chiunque esso sia, allievo, docente/scuola, impresa, istituzione).

3. Osservazione attenta e rispettosa della realtà cui relazionarsi (che implica, tra l'altro, la capacità di percepire e prendere in considerazione l'evoluzione del sistema economico e sociale).
4. Libertà e autonomia del soggetto o dell'istituzione che eroga la formazione professionale.

Nel caso della formazione professionale, le quattro affermazioni calzano perfettamente, ma si contestualizzano nel modo seguente:

1. La centralità della persona – che è essenziale sempre, ma soprattutto nel recupero dei giovani a rischio – si traduce in un ritrovato ruolo dell'educazione, contrapposta a una pura istruzione tecnica e nel rispetto delle diversità cognitive.

Ciò significa che colui che educa è un soggetto umano mosso dalla sua esperienza elementare e dagli ideali che tentano di esprimerla, e che lo scopo dell'educazione e dell'istruzione tecnica è una persona. È da respingere ogni impostazione che riduca l'istruzione professionale a problema economicistico (creare nuova forza lavoro qualificato), sociologico in senso collettivista (emancipare le classi svantaggiate), tecnicistico (addestrare maestranze). Ognuna di tali linee guida può essere più facilmente tenuta presente e più facilmente raggiunta se la persona è il soggetto e l'oggetto dell'azione educativa; falliscono il loro stesso parziale obiettivo se ciò non avviene.

2. La centralità della persona si declina nel fatto che chi educa deve concepirsi come soggetto responsabile in azione e deve avere come scopo la responsabilizzazione dell'allievo. Per esempio, il responsabile di un centro di formazione che deve organizzare un nuovo piano corsi, o l'insegnante di fronte ai suoi allievi, deve tener conto di tutti gli aspetti della vita di un giovane per poterlo veramente educare, deve coinvolgersi in un rapporto con lui, deve aprirlo alla bellezza di ciò che impara rispetto alle sue esigenze elementari, mostrando il significato di ogni gesto e azione che propone. Lo scopo di questo intervento educativo deve essere quello di aiutare l'allievo in una capacità critica di fronte alla realtà, in modo che sia in grado di muoversi autonomamente e creativamente di fronte a nuovi problemi e situazioni. Per questo occorre anche favorire e non ostacolare eventuali "passerelle" che avviino l'allievo verso il percorso formativo

che più corrisponde alle sue caratteristiche, anche se ciò significa staccarsi dal percorso formativo in cui è inserito in prima istanza.

3. Per attuare gli obiettivi 1 e 2, il percorso formativo deve consistere nell'educazione a un rapporto rispettoso e fecondo con la realtà, che superi la divisione manichea fra istruzione di tipo intellettuale e quella di tipo materiale, ove si consideri dignitosa e fonte di vero sviluppo della persona solo la prima. A questo scopo occorre:
  - proporre un percorso formativo che valorizzi l'esperienza come metodo di conoscenza e come strumento, perché il giovane senza legami riallacci le relazioni con il mondo che lo circonda;
  - non fare dell'allievo solo un fruitore passivo dell'educazione, ma far sì che collabori attivamente al processo formativo;
  - favorire una rete di rapporti con il mondo imprenditoriale, che permetta sia di trovare uno sbocco ai giovani formati, sia di integrare nella definizione dei percorsi formativi necessari ai contesti economici in evoluzione;
  - rilanciare, sia sul piano teorico sia su quello pratico, il concetto di "mestiere" come possibilità non inferiore – da ogni punto di vista – rispetto a professioni intellettuali appannaggio di persone in possesso di laurea o di diploma liceale.
  
4. Solo un'istituzione che non debba rispondere a fini estranei rispetto a quelli connessi alla *mission* educativa sopra enucleati (vedi per esempio il problema del mantenimento di livelli occupazionali di formatori, insegnanti e personale amministrativo) può veramente dar vita a una formazione professionale libera, sussidiaria, efficace, efficiente. Perciò la libertà – didattica, organizzativa e ideale – di soggetti non profit, e l'autonomia di soggetti pubblici che erogano formazione è condizione per raggiungere tali risultati.

Quelli descritti sono gli elementi che hanno informato le indagini contenute nel presente Rapporto, fattori che, tenuti in considerazione, possono aiutare ad affrontare l'emergenza educativa che attanaglia il nostro (e non solo il nostro) Paese e quindi farlo ripartire, sollevandosi dal suo declino.

Il presente Rapporto si apre con una parte di inquadramento della situazione istituzionale. Prendendo le mosse dalle riforme che hanno interessato negli ultimi anni il sistema di istruzione, si descrive l'attuale



assetto, ancora duttile e in evoluzione, relativo all'istruzione professionale, anche nelle sue specifiche declinazioni regionali. Tali specificità derivano dall'applicazione del principio di sussidiarietà verticale, per il quale l'istruzione e formazione professionale sono competenza regionale.

La seconda parte è dedicata alla ricerca sul campo, che si è articolata in una parte quantitativa e una parte qualitativa. La ricerca quantitativa, condotta con l'obiettivo generale di misurare la soddisfazione dei giovani utenti e delle imprese che li assumono per i servizi e la preparazione ottenuta negli Istituti Professionali di Stato (IPS) e nei Centri di Formazione Professionale (CFP), compresi gli effetti riscontrati in occasione dell'inserimento lavorativo, è articolata in due ricerche parallele: una, rivolta a presidi e direttori di centri, mira a descrivere le caratteristiche dell'offerta formativa, e una, rivolta ai giovani usciti dai due sistemi (istruzione e formazione), mirante a misurare alcune caratteristiche individuali, a valutare il grado di soddisfazione e gli esiti in termini di inserimento lavorativo e di inclusione sociale. All'interno della seconda parte, un capitolo è dedicato agli aspetti metodologici; un capitolo alla descrizione delle caratteristiche dell'offerta di istruzione tecnica, un altro alle opinioni espresse dai diplomati e qualificati e un capitolo a un modello interpretativo dei risultati.

La ricerca qualitativa, che chiude la parte dedicata alla ricerca sul campo, è basata su analisi di casi, interviste in profondità e storie di vita, e intende trarre delle lezioni e delle chiavi di interpretazione dalle esperienze delle buone pratiche, evidenziando altresì le criticità che devono essere considerate per il miglioramento del sistema.

La terza parte è dedicata alla discussione, con il contributo di esperti che intervengono alla luce della propria esperienza, sul tema del Rapporto e sui risultati che presenta.