L'elaborazione della riforma e la Legge Quadro 845/78

Alberto Valentini

Quando la formazione professionale era un tema importante per tutti

Dopo il decentramento realizzato con il Decreto del 15 gennaio 1972 si comincia a prendere coscienza che occorre dare alle Regioni una veste giuridica capace di fare sistema. **Fare sistema voleva dire collocare la formazione professionale in quella funzione di recupero dei giovani** che in numero troppo ampio abbandonavano prematuramente la scuola e che spesso non arrivavano neppure a conseguire la licenza media. Ma voleva anche dire **dare stabilità al biennio di formazione professionale** permettendo agli allievi di rientrare nell'alveo scolastico, ovvero di acquisire un attestato di qualifica atto ad esercitare una mansione in qualità di lavoratore qualificato.
Inoltre la formazione professionale, ai livelli superiori, avrebbe dovuto rappresentare l'anello di collegamento per **l'inserimento attivo nel mondo del lavoro**.
Una volta acquisita un'attività produttiva dipendente e/o autonoma, la persona avrebbe potuto trovare la possibilità di aggiornarsi o riconvertirsi in relazione alle esigenze personali e alle opportunità dettate dal sistema produttivo di beni e servizi.
Si aprì su questa falsa riga un ampio dibattito con l'obiettivo di definire e approvare una legge quadro del settore.

Il dibattito

All'inizio del 1974, il Comitato di collegamento tra gli enti di ispirazione cristiana, indisse un Convegno dall'eloquente titolo: "Libertà e pluralismo nella formazione professionale" (cfr. *Studi sociali* n. 4/1974). ENAIP era presente con tre interventi di Carboni, Gilli e al sottoscritto; all'aclista Foschi, allora sottosegretario al Ministero del Lavoro, fu affidata una relazione.
La rivista Formazione&Lavoro riportò e commentò il dibattito che si sviluppò in quegli anni: dedicammo due numeri, n. 78 e n. 79, dal medesimo titolo, "Per la riforma della formazione professionale", finiti di stampare alla fine del 1976, che con il supporto dell'IREF (Istituto di Ricerca Educativa e Formativa delle Acli) diedero conto dell'articolato e serio approfondimento sviluppato.
Acli ed ENAIP inviarono alla periferia un documento di base sulla riforma della formazione professionale per ottenere un coinvolgimento e contributi che poi vennero sintetizzati in una posizione approvata dal Comitato Esecutivo Nazionale delle Acli il 17 novembre 1976.
Il dibattito si sviluppò contemporaneamente anche nel Paese: tutti i partiti presero posizione, i sindacati espressero una proposta unitaria tra CGIL-CISL-UIL, molto attiva fu la partecipazione di Confindustria e degli Enti di ispirazione cristiana. Perfino la Regione Lombardia elaborò una sua proposta di "ordinamento della formazione professionale".
L'allora Ministro del Lavoro Mario Toros (in carica dalla fine di novembre 1974 alla fine di luglio 1976) fece predisporre a Franco Bassanini e al sottoscritto una proposta di legge quadro, che riportammo nel numero 78 di Formazione&Lavoro. Quindi, in Parlamento si avviarono i lavori per procedere all'approvazione di un testo che doveva tener conto dei differenti contributi e anche delle richieste dell'allora Ministro della Pubblica Istruzione, Franco Malfatti, sulla necessità di un collegamento della formazione professionale con la scuola secondaria superiore. Su incarico dei due Ministri, io e Bassanini ci occupammo quindi di armonizzare il testo predisposto con le esigenze della pubblica istruzione, coordinandoci con Di Palma, capo gabinetto del ministro Malfatti.
Furono necessarie due riunioni per pervenire alla stesura di un articolato condiviso, che sarà poi acquisito dalla Legge Quadro successivamente approvata, inerente le modalità di individuazione dei passaggi dalla forma-

I lavori che in Commissione portarono alla riforma della formazione professionale furono oggetto di attenzione da parte di tutte le rappresentanze del Paese. La linea politica portata avanti da Acli-ENAIP affermava la gestione pluralistica del settore e ne condizionava il finanziamento ai risultati occupazionali dell'anno precedente. Una posizione forte che confermava la solidità del movimento e dell'ente. E la proposta si rivelò anche utile a spiazzare chi pensava a una difesa corporativa da parte del mondo cattolico.

zione professionale alla scuola e il riconoscimento della funzione formativa del lavoro per l'accesso al sistema scolastico e di formazione professionale.

La Commissione Interpartitica

Dal luglio 1976 al marzo 1978 divenne Ministro del Lavoro, Tina Anselmi, che seguì con attenzione i lavori del Parlamento per la riforma della formazione professionale. Purtroppo i partiti non riuscivano a trovare le necessarie intese e il Ministro chiese all'allora presidente delle Acli, Domenico Rosati, di esprimere una "posizione alta" da portare all'indomani in Parlamento. Con l'aiuto del sottoscritto, fu elaborata una proposta che, approvata con convinzione dal Ministro e portata in Commissione, riaffermava la gestione pluralistica del settore e ne condizionava il finanziamento ai risultati occupazionali dell'anno precedente. La proposta politicamente spiazzò chi pensava a una difesa corporativa degli interessi gestionali del mondo cattolico.
Si decise di sospendere i lavori Parlamentari e di dare vita ad una Commissione Interpartitica, con la partecipazione di esperti, per giungere ad un testo di riforma condiviso. Acli ed ENAIP ottennero di inserire il sottoscritto, in qualità di esperto, nella delegazione della Democrazia Cristiana allora guidata da Paolo Cabras, e che divenne il tramite delle proposte non solo del mondo dal quale proveniva, ma anche di tutto il mondo cattolico. L'onorevole Bonalumi, relatore della legge alla Camera, seguirà con costanza l'elaborazione in atto della Commissione.
I lavori procedettero a ritmo serrato. Il Governo di solidarietà nazionale favorì soprattutto la cooperazione tra DC e PCI. Quest'ultimo era rappresentato da Marisa Rodano, supportata dal pedagogista Lucio Pagnoncelli, mentre il PSI, a seconda delle circostanze, metteva in campo Giuseppe Medusa, allora direttore dell'ISFOL e Cesare Vaciago pure impegnato nell'ISFOL, mentre partecipava con continuità l'esperto Orazio Niceforo.
Nel frattempo, l'ennesima crisi di Governo, aveva portato Vincenzo Scotti, nel marzo 1978, a diventare Ministro del Lavoro: a lui va dato atto di aver elaborato gli ultimi articoli della legge quadro, quelli attinenti al finanziamento: Fondi comunitari, Fondo di rotazione e Finanziamento integrativo dei progetti speciali.
La Legge quadro venne approvata appena in tempo dal Parlamento il 21 dicembre 1978, col n.845, mentre il Governo andava a chiudere il periodo della solidarietà nazionale a marzo del 1979.

La Legge Quadro

Subito dopo l'approvazione della Legge venne organizzato a Firenze un convegno con l'intento di illustrare i risultati ottenuti. L'Assessore alla formazione professionale della Regione Toscana definì pubblicamente la Legge Quadro "voluta dalle Acli e da ENAIP". Sembrò di aver fatto un grande sforzo nell'interesse collettivo e con la convinzione che si sarebbe potuto dotare il Paese di un'importante infrastruttura.

> A distanza di anni, l'impianto legislativo ha dimostrato di reggere ancora, ma purtroppo non si svilupparono i successivi provvedimenti che avrebbero dovuto vincolare le Regioni agli obiettivi prefigurati. Soprattutto al Sud, non si capì l'importanza che un buon sistema di formazione professionale avrebbe potuto avere per l'occupazione o la riconversione, e si lasciarono chiudere centri che, dal dopoguerra, avevano rappresentato per molti giovani e adulti l'accesso ad un lavoro o ad una attività autonoma.

1970. Corso di dattilografia. Cfp di Cantó (copyright Fondazione Enaip Lombardia)

L'impianto della legge, a distanza di trentasette anni, ha dimostrato di reggere ancora, ma purtroppo, su questo impianto, non si è sviluppata un'azione amministrativa centrale e periferica capace di pervenire agli obiettivi che si erano prefigurati. Non ci sono stati i successivi provvedimenti che avrebbero dovuto realizzare azioni condivise vincolanti per l'intero territorio. Molte Regioni, soprattutto quelle del Sud, non capirono l'importanza che un buon sistema di formazione professionale avrebbe potuto avere per l'occupazione dei giovani e per la riconversione professionale degli adulti. In molte di queste realtà si lasciarono chiudere centri di formazione professionale che, dal dopo guerra, avevano rappresentato per molte persone il percorso per accedere ad un lavoro o ad una attività artigianale autonoma.
La linea Acli-ENAIP, oltre che nella Legge, si coglie nell'intervento di replica alla Camera dei Deputati, pronunciato dal Ministro Scotti, allorché sottolineava che la Legge Quadro per la Formazione professionale avrebbe potenzialmente risposto alle esigenze di: 150 mila giovani che ogni anno accedono al mercato del lavoro senza licenza di scuola media; 230 mila giovani che non accedono alla scuola secondaria superiore e abbisognano di una valida preparazione professionale; 300 mila giovani che annualmente escono dalla scuola secondaria superiore, in parte con il diploma e in parte senza, che hanno necessità di formazione professionale a livello intermedio; un numero variabile di adulti soggetti a riconversione, disoccupazione e a precaria occupazione.
Il Ministro sottolineava che la normativa in approvazione "affidava alle Regioni il compito di regolare la materia e di predisporre le leggi le modalità attuative, evitando che le attività formative non degradino in attività assistenziali". E più oltre, sottolineava che "particolare importanza acquistano i poteri e la funzioni delle Regioni che esercitano la potestà legislativa in materia di orientamento e di formazione professionale, sulla base dei principi che dovrebbero garantire la sempre più stretta e positiva coerenza tra gli obiettivi perseguiti da ciascuna di esse e quelli più generali di responsabilità dei poteri centrali". Concludeva affermando che: "il risultato politico di maggior rilievo è quello di aver trovato una formula di ricomposizione organica delle diverse esperienze ed aspettative".
In questa affermazione del Ministro vi era, implicitamente, il riconoscimento del contributo offerto da Acli ed ENAIP, particolarmente significativo anche come leadership e sintesi delle varie esperienze del mondo del lavoro in generale, e di quello cattolico in particolare.

Alcune conclusioni

Alla fine del 1981 le attività formative di ENAIP erano quasi tutte cresciute rispetto a dieci anni prima. La regionaliz-

zazione, fino ad allora, non aveva avuto effetti negativi.
Solo gli allievi nel settore agricoltura erano diminuiti a 4.696 ed erano cessati i corsi per gli apprendisti. Nell'industria, invece, gli allievi erano cresciuti a 14.539. Nei servizi si raggiungevano 12.510 allievi. Così come nel settore disabili si avevano 1.827 allievi. All'estero si registravano 4.193 presenze. I centri di formazione professionale erano complessivamente diventati 336 (Cfr.: Venti anni d'impegno culturale per lo sviluppo della formazione professionale, in Formazione e Lavoro, N° 101, Roma, 1983).
La miglior sintetica definizione di ENAIP venne formulata da Fabio Taiti, allora direttore del CENSIS, che affermo: "ENAIP è la FIAT della formazione professionale italiana".
Quando il 4 aprile 1980 un aclista, Franco Foschi, divenne Ministro del Lavoro, fu consentito al Direttore generale di ENAIP di assumere anche la funzione di Capo segreteria tecnica del Ministro. Il mandato principale delle Acli fu di portare avanti la riforma della formazione professionale cercando d'intessere un serrato dialogo con tutte le Regioni. Purtroppo il Governo, dopo una crisi risolta il 18 ottobre 1980, durerà soltanto poco meno di un anno, fino al 26 giugno 1981. Il Ministro del Lavoro fu impegnato soprattutto nella vicenda del rinnovo del contratto metalmeccanico e dovette gestire i riflessi della cosiddetta "marcia dei quarantamila" della FIAT di Torino. Forse a causa di queste avverse circostanze, si perse un'importante occasione per porre la riforma del settore su binari che successivamente non verranno più percorsi.
Il disegno strategico della Legge Quadro, che partiva dalla programmazione regionale e presupponeva un analogo e complementare programmazione nazionale a cui il sistema centrale e periferico avrebbero dovuto rispondere, **purtroppo non generò i risultati auspicati**.

1980. Prime aule di informatica. Cfp di Pavia (copyright Fondazione Enaip Lombardia)

Lo stesso Ministro del Lavoro Scotti, riprendendo dati Censis, Isfol e Iref, sottolineò nel suo già ricordato intervento che "si occupano più facilmente gli allievi che provengono dai centri di formazione professionale, se confrontati con quelli che provengono da altre scuole o comunque privi di professionalità. Tali inchieste hanno dimostrato che nel giro di sei mesi si occupa circa l'85 per cento degli allievi in Lombardia, il 71 per cento nelle Marche e il 51 per cento in Calabria".
Se oggi mettiamo a confronto la situazione della formazione professionale nelle varie Regioni e i rispettivi tassi di disoccupazione giovanile ci accorgiamo di un significativo parallelismo.
Nelle Regioni dove si sono dissipate le accumulazioni ricevute nel 1972 e non si è provveduto ad operare secondo gli intendimenti indicati dalla Legge Quadro, le situazioni occupazionali, soprattutto dei giovani, sono diventate più gravi, anche se ovviamente non è solo a causa della carenza della formazione professionale che si è arrivati a situazioni così precarie.
Recentemente, anche l'Ocse, a fine maggio 2015, ha sottolineato che il rapporto tra competenze e lavoro colloca il nostro Paese al penultimo posto per il tasso di occupazione giovanile, fermo al 52,79 per cento, fa peggio di noi solo la Grecia che arriva al 48,49 percento.
Non c'è alcun dubbio che il rapporto tra competenze e lavoro dipenda anche dal sistema di formazione professionale: la controprova l'abbiamo guardando i dati dell'occupazione giovanile in quelle Regioni dove la formazione professionale è stata presa sul serio quale strumento di politica attiva dello sviluppo e dell'occupazione. E in queste realtà, insieme ad altre valide esperienze e tradizioni, ENAIP sta ancora facendo la sua parte. ■