

CNOS e Istituzioni: rapporto critico

Umberto Tanoni

0. Premessa

Parlando di formazione professionale, se ci riferiamo al passato, troviamo, in relazione alle istituzioni, due momenti molto significativi.

Nel triennio '79-81 la definizione del quadro legislativo regionale coerente con la legge quadro nazionale, promulgata il 21 dicembre '78 con il numero 845, entro cui strutturare un sistema aperto e flessibile di formazione professionale, strumento di politica attiva del lavoro; nel triennio '81-84 l'impegno concreto di applicazione della normativa con l'intento, non sempre riuscito, di far funzionare bene il sistema di formazione professionale.

Dopo questo lodevole sforzo però il quadro politico, a seguito di un'azione accentratrice del Ministero del Lavoro, da una parte, e il disimpegno di alcune Regioni colpite da crisi politiche e da limiti invalicabili di bilancio, dall'altra, si è deteriorato e non ha permesso il decollo definitivo di un sistema organicamente disegnato e ben articolato, con il rischio, per nulla scongiurato, di annullare i risultati ottenuti con una grande mole di lavoro accorto e costante.

Il CNOS in questo frangente non ha voluto rinunciare alla sua linea politica riproponendo alle Regioni l'impegno della programmazione, cui allac-

ciare i piani di formazione professionale riferiti alle dinamiche occupazionali ed alle tendenze dello sviluppo socio-economico, spingendo contemporaneamente le sue Delegazioni regionali sulla strada della innovazione, attraverso la sperimentazione di Guide curriculari predisposte da propri gruppi di studio, e attraverso il continuo coerente aggiornamento degli operatori.

Si è fatto anche promotore del rafforzamento delle strutture di coordinamento regionale, non sempre utilizzate al meglio delle risorse disponibili, intrecciando un dialogo costante con le istituzioni regionali più sensibili.

Gli sono mancati per altro alcuni poli di riferimento destinati alla realizzazione di un sistema aperto di formazione professionale: tra questi la lenta o nulla attivazione degli Osservatori del mercato del Lavoro, la snervante attesa della riforma della Scuola secondaria superiore, la confusa situazione dell'apprendistato, una scarsa acquisizione culturale dei contratti formazione-lavoro.

Anche il tentativo di valorizzazione del pluralismo culturale attraverso la collaborazione tra Aziende ed Enti di formazione professionale è sconfinato, nel piano decennale per l'occupazione del Ministero del Lavoro, sul versante esclusivo del sistema produttivo a danno delle agenzie formative.

In questo quadro piuttosto deprimente e incerto il CNOS si è mosso intensificando i rapporti con le istituzioni nazionali (Ministero del Lavoro, Ministero della Pubblica Istruzione, Ministero degli Affari esteri), con le istituzioni comunitarie (Fondo sociale europeo) e con le istituzioni regionali, aprendo nuovi spazi di intervento e proponendo nelle sedi di consultazione sociale linee di politica formativa sempre coerenti con il proprio Statuto.

L'immagine del CNOS ne è uscita rafforzata poiché anche in situazione di grave disagio è riuscito a dare risposte coerenti ai bisogni dei giovani che domandavano una qualificazione specifica per mettersi in grado di entrare per la prima volta nel mondo del lavoro, come ai bisogni degli adulti che chiedevano riqualificazione o riconversione.

1. Dialogo e confronto con il Ministero del Lavoro

Nei confronti del Ministero del Lavoro il CNOS ha assunto un atteggiamento propositivo, stimolandone il ruolo programmatico e di coordinamento; un atteggiamento collaborativo, quando gli è stata proposta la sperimentazione di progetti-pilota da trasferire poi a regime nelle Regioni; e un atteggiamento critico quando nel piano decennale per l'occupazione è stata

proposta una riforma della formazione professionale che ne falsa l'immagine costruita dalla legge quadro 845/78, caricando l'onere di essa quasi esclusivamente sulle aziende, e incoraggiando le Regioni a disfarsi della formazione di base.

Per quanto riguarda l'aspetto propositivo il CNOS con la sperimentazione delle Guide curriculari ha voluto dare un contributo per porre le basi della definizione, relativamente agli obiettivi e ai contenuti, delle fasce di qualifica; ha partecipato ad attività di studio, ricerca e sperimentazione, delle quali Rassegna CNOS ha continuamente informato i lettori; ha organizzato d'intesa con le Regioni piani di aggiornamento degli operatori. Per quanto riguarda l'aspetto collaborativo il CNOS ha partecipato nelle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Abruzzo e Sardegna al piano nazionale di alfabetizzazione informatica dei lavoratori, ed ha fatto sue le indicazioni del Ministero per la introduzione dell'Informatica in ogni intervento formativo, non come disciplina aggiuntiva, ma come metodologia, valorizzando i risultati di una ricerca-intervento svolta negli anni '80-81 con il finanziamento del Fondo sociale europeo.

Riguardo al piano decennale per l'occupazione, il cui obiettivo fondamentale è la creazione di opportunità lavorative, soprattutto per i giovani, il CNOS non condivide, e lo ha detto in tutte le sedi, il trasferimento della formazione professionale in azienda, mentre propone, come sempre ha fatto, e le sue ricerche lo dimostrano, una costante integrazione tra strutture produttive e strutture formative.

Nei confronti infine della proposta di innalzamento dell'obbligo d'istruzione non condivide la scelta dell'unica agenzia, presso la quale soddisfare l'obbligo, poiché ciò limita l'autonomia e la libertà delle persone, e si pone in evidente sfiducia verso agenzie formative, che con pari dignità sono in grado di dare cultura e professionalità.

Grande disponibilità invece il CNOS dimostra, utilizzando al meglio la strategia modulare, ad occupare nuovi spazi di intervento collegati con la condizione lavorativa dei diplomati in cerca di prima occupazione, degli apprendisti, dei titolari di Contratti formazione-lavoro, dei lavoratori impegnati in attività di riconversione e riqualificazione, delle fasce deboli della popolazione italiana.

In questo triennio, come già si è accennato, è continuata l'attività di formazione e aggiornamento degli operatori dell'Ente, anche in mancanza di finanziamento dell'art. 18 lettera i), della legge 845/78.

Il CNOS non solo non vuole rinunciare a tale attività, ma si batte perché

l'aggiornamento diventi una strategia, mediante la quale si possa potenziare il coordinamento e la politica unitaria dell'Ente.

In questo ambito vanno citati i corsi di formazione per i direttori e per i coordinatori dei Centri di formazione professionale, i corsi finalizzati alla progettazione, alla valutazione e alla animazione degli interventi formativi e i corsi di innovazione tecnica sul versante della automazione industriale, richiesti e voluti dalla maggior parte dei docenti.

2. Confronto con il Ministero della Pubblica Istruzione

Il CNOS è entrato in contatto con il Ministero della Pubblica Istruzione in occasione del dibattito ancora aperto, e di cui non si intravede la chiusura, sulla riforma della Scuola secondaria superiore.

L'Ente si è impegnato nella realizzazione di una linea politica che creasse i presupposti per un sistema formativo « unitario », in cui si potesse passare dalla scuola alla formazione professionale e viceversa, grazie alla cultura accumulata nei due sottosistemi formativi. Ha riflettuto anche sulle caratteristiche che questo sistema avrebbe dovuto avere: la caratteristica della flessibilità per permettere l'adattamento ai bisogni in continua evoluzione sia dei giovani studenti che dei lavoratori, giovani o adulti; e la caratteristica della partecipazione, coinvolgendo territorio e parti sociali nella programmazione, realizzazione e valutazione delle attività formative.

Questa linea politico-formativa è stata difesa e confrontata in molte occasioni presso la Commissione Pubblica Istruzione della Camera e del Senato della Repubblica fin dal febbraio '83, in incontri-dibattito organizzati dal Ministero o dagli Uffici-scuola dei partiti o delle Associazioni educative, e in un incontro FICIAP-CNOS con il Ministro della Pubblica Istruzione, senatore Franca Falcucci, sui problemi inerenti la riforma della scuola secondaria superiore e le possibili ricadute sulla formazione professionale.

Si è sviluppato frequentemente un confronto anche indiretto, ma non meno valido ai fini del dibattito culturale, con la partecipazione attiva agli incontri promossi dalla Conferenza episcopale italiana (CEI), attraverso gli Uffici per la pastorale della scuola e per il lavoro e i problemi sociali; è stato poi parte attiva e propositiva nelle Assemblee e nei Convegni della Confederazione nazionale per la formazione e l'aggiornamento professionale (CONFAP), nei quali si è elaborata la linea politica degli Enti di formazione professionale nei confronti della riforma della Scuola secondaria superiore.

3. Dialogo con il Ministero degli Affari Esteri

Il CNOS si è affacciato in questo triennio nell'area degli Scambi culturali, realizzando positive esperienze nei CFP di Verona, Venezia e L'Aquila tra gruppi scelti di propri allievi e giovani allievi di formazione professionale della Repubblica Federale Tedesca.

Questi scambi finalizzati soprattutto alla creazione nei giovani di una coscienza europea, vorrebbero superare la caratteristica di iniziative a carattere episodico, per entrare nella proposta formativa dei singoli CFP, con l'obiettivo di formare in giovani, che non avrebbero altre opportunità, la coscienza comunitaria, lo stimolo all'approfondimento di altre culture, l'incentivo allo studio di lingue straniere, strumento oggi necessario anche per la libera circolazione della mano d'opera nella Comunità.

La ricerca di altri partners, oltre alla KAY di Düsseldorf, sembra lo strumento più opportuno per incrementare nel prossimo triennio un'esperienza che attinge obbiettivi formativi superiori alle migliori aspettative.

Poiché questi scambi inoltre si rivelano utili non solo per un reciproco arricchimento di informazione e di esperienza, ma anche, a livello di agenzie formative, per l'analisi di problemi che coinvolgono la responsabilità non di un singolo Paese ma di tutta la Comunità europea, la partecipazione a Seminari di studio organizzati dai partners è stata favorita più di ogni altra iniziativa.

4. Rapporti con il Fondo sociale europeo

Il CNOS ha espresso parere critico anche nei confronti del nuovo regolamento del Fondo sociale europeo che è entrato in vigore il 1° gennaio 1984.

La valutazione si è ispirata ai seguenti criteri:

— la definizione geografica delle aree di priorità assoluta non ha risolto la complessità della crisi economica che ha dato luogo a gravi episodi di precarietà di sviluppo anche in aree non rientranti nei criteri geografici di priorità.

Poiché la crisi e lo sviluppo, come ha dimostrato bene il Censis, hanno assunto l'aspetto di una pelle di leopardo, era opportuno superare la definizione geografica delle aree di priorità, passando ad interventi specifici nelle aree di crisi economica individuate con altri criteri;

— la sperimentazione e l'innovazione degli interventi del Fondo sociale europeo avrebbero dovuto prevalere, a seguito di una riduzione delle

risorse del Fondo per il mantenimento delle strutture formative ordinarie, a vantaggio di attività finalizzate a gruppi sociali svantaggiati, a problemi di innovazione tecnologica, a esigenze legate agli squilibri e allo sviluppo del territorio;

— uno spazio maggiore nella utilizzazione delle risorse avrebbe dovuto occupare la formazione dei formatori e la ricerca di nuove figure professionali idonee a sviluppare mezzi e progetti di ricerca e di orientamento;

— non sarebbe dispiaciuto che il Regolamento, utilizzando vecchie e nuove normative, accanto alle categorie geografiche di priorità, accentuasse gli interventi a favore delle categorie di persone, ad alto rischio di emarginazione dal mercato del lavoro;

— sarebbe stato anche importante collegare in maniera più concreta le attività formative agli sbocchi occupazionali non solo in settori del mercato strutturati e nella grande impresa, ma soprattutto in iniziative locali più aderenti allo sviluppo e in grado di creare occupazione perché rispondenti a bisogni sociali nuovi, e aperte a fasce deboli.

Invero queste esigenze hanno trovato delle aperture significative nel nuovo Regolamento: il CNOS avrebbe preferito tuttavia una più marcata accentuazione delle medesime.

Il suo progetto « Telematica e nuove competenze degli operatori della formazione professionale » si muove su questa intenzionalità politica: migliorare le competenze di una fascia di operatori che rischia l'emarginazione a causa della obsolescenza della professionalità, a vantaggio non solo proprio, ma di categorie sociali, che, se non adeguatamente formate, non possono inserirsi in un mondo del lavoro tecnologicamente avanzato.

5. Il dialogo e il confronto con le Regioni

Se il CNOS è rimasto sempre in dialogo e in confronto con le Regioni, i rapporti si sono intensificati in occasione del rinnovo del Contratto collettivo nazionale di lavoro degli operatori della formazione professionale e codificati in un protocollo d'intesa, firmato nel luglio '84, dopo un lungo processo di mediazione tra Enti, Regioni e Organizzazioni sindacali, nel quale il CNOS, all'interno delle Delegazione CONFAP, ha svolto un'azione significativa.

Questo documento doveva rappresentare un passo di notevole rilievo politico nella chiarificazione dei reciproci rapporti, in vista della attuazione

di un sistema di formazione professionale, che rifletta i principi ispiratori della legge 845/78.

Sembra opportuno richiamare i punti salienti del protocollo anche se, purtroppo, a causa del deterioramento delle politiche formative delle Regioni, sono rimaste semplici intenzioni senza favorire lo sviluppo e la crescita del sistema:

— necessità e urgenza di confrontare il sistema di formazione professionale, da una parte, con le esigenze di rinnovamento prodotte dal cambio sociale e dal cambio tecnologico in atto e, dall'altra, con le iniziative di riforma emergenti dal piano decennale per l'occupazione, dal travagliato e mai concluso iter della nuova scuola secondaria superiore, dal Collocamento da « deregolare » e da « riregolare »;

— riaffermazione della centralità degli interventi di formazione professionale, all'interno della politica attiva del lavoro, in riferimento alla programmazione e ai piani di sviluppo regionali;

— riaffermazione del ruolo centrale programmatico, istituzionalmente attribuito alle Regioni, e non sempre riconosciuto dai poteri centrali;

— riconoscimento della presenza propositiva degli Enti, durante il momento programmatico, insieme alle forze sociali e alle componenti istituzionali;

— esigenza di una definizione e conseguente rispetto dei ruoli, che contribuiscono alla costruzione del sistema di formazione professionale, al fine di favorire un corretto rapporto tra Regioni ed Enti, per creare le condizioni di reale partecipazione, e garantire il migliore uso delle risorse, relativamente al comune obiettivo del rinnovamento e di più alta qualificazione del servizio formativo.

Particolarmente le Regioni e gli Enti raggiunsero l'intesa su queste tematiche:

— *informazione*: per un corretto funzionamento delle relazioni è necessario realizzare un adeguato scambio di informazioni inerenti programmazione, piani di sviluppo, obiettivi formativi;

— *partecipazione alla programmazione*: le Regioni si sono impegnate a realizzare frequenti, se non continui, rapporti di dialogo e collaborazione, scoprendo negli Enti una capacità propositiva nel momento della programmazione regionale;

— *sedì regionali di coordinamento*: Regioni ed Enti si trovarono d'accordo nell'interesse di attivare, compatibilmente con le normative regionali, le Sedì di coordinamento degli Enti;

— *commissione regionale*: le Regioni si impegnarono a garantire la presenza degli Enti nella Commissione regionale per la formazione professionale;

— *aggiornamento degli operatori*: in un terreno tanto delicato venne ribadita l'opportunità che, nel rispetto delle leggi nazionali e regionali, fossero tenute presenti le capacità degli Enti sia sul piano delle proposte che della gestione degli interventi;

— *convenzioni*: si riconobbe che lo strumento della convenzione è determinante, ai fini di qualificare il rapporto tra programmazione regionale ed Enti di formazione professionale, e ci si impegnò pertanto a predisporre un modello di convenzione-tipo.

L'intesa, al buon esito della quale anche il CNOS contribuì in maniera determinante, mentre ha fatto chiarezza sui termini generali del problema, non ha aperto, come si sperava, la strada ad ulteriori approfondimenti, necessari per rendere operative le affermazioni di principio.

Ci si aspettava che essa creasse nelle forze politiche una attenzione rinnovata alla formazione professionale e proponesse un modo nuovo di operare tramite il quale valorizzare le risorse di ogni territorio.

Purtroppo oggi, a contratto disdetto, tutto ciò non è avvenuto, non solo, ma alcune Regioni hanno preso decisioni autonome gravemente pregiudizievoli nei confronti del sistema di formazione professionale, in contraddizione e a dispetto di un'intesa che dava indicazioni di segno opposto alle decisioni prese, o che si stanno prendendo.

È mancata spesso l'informazione da parte delle Regioni su decisioni anche gravi in riferimento alle attività formative; la partecipazione degli Enti alla programmazione regionale potrebbe essere definito un sogno mai divenuto realtà; nei confronti delle Sedi regionali di coordinamento non sono state create condizioni migliori delle precedenti; le Commissioni regionali dopo tre anni non sono ancora decollate nonostante l'urgenza di provvedimenti che sarebbe suicidio procrastinare; per quanto riguarda l'aggiornamento, anche là dove si è deciso di procedere a massicci interventi che interessano la totalità degli operatori, si è proceduto senza tener conto né delle proposte, né delle capacità gestionali degli Enti; la Convenzione-tipo è ancora in bozza non si sa in quale cassetto del Coordinamento regionale.

Dispiace fare e scrivere certi rilievi, ma sono la constatazione amara della mancata volontà politica di valorizzare il sistema di formazione professionale, non in un momento di crisi o di stasi, ma in un momento in cui la domanda di formazione è più alta che in ogni altro tempo.

Resta però intento del CNOS l'impegno per la razionalizzazione delle decisioni delle Regioni che, se privilegiano lo sviluppo economico, non possono trascurare gli aspetti sociali dei problemi più impellenti quali la disoccupazione, la devianza, l'emarginazione.

Il CNOS, nonostante la situazione di grave disagio creatasi, non ha mai smesso di collaborare con le Regioni, contribuendo anche alla elaborazione di nuove normative regionali: in particolare ha partecipato all'aggiornamento della legge regionale della Puglia, approvata dalla Giunta regionale nel dicembre '84, a modifica della legge regionale 54/78; ha posto corretta, ma ferma opposizione alla legge N. 32 della Regione Campania del 9 luglio '84, che istituisce il ruolo unico ad esaurimento degli operatori della formazione professionale.

Ha contribuito inoltre alla riuscita di convegni di studio sulla formazione professionale in molte Regioni e ha partecipato con intervento personale alla Conferenza regionale sulla formazione professionale in Abruzzo.

6. Prospettive

Il CNOS guardando al triennio trascorso e pensando all'immediato futuro è orientato a continuare la collaborazione con le istituzioni, per individuare i bisogni emergenti di formazione professionale e per dar loro una risposta, che conservi il duplice carattere tecnico e culturale, tanto da permettere al lavoratore di prendere coscienza del ruolo che deve svolgere in una società in continuo e rapido cambiamento.

L'impegno dell'Ente si concretizzerà in una serie di interventi caratterizzati da una precisa identità, direi quasi da un preciso carisma, che la Sede nazionale intende realizzare, o direttamente, attraverso progetti di studio, ricerca e sperimentazione, o indirettamente, favorendone la praticabilità attraverso supporti di assistenza metodologico-didattica, di stimolo e di sensibilizzazione.

La situazione di crisi occupazionale induce ad interventi verso giovani ed adulti, finalizzati a conferire nuove capacità professionali; a collegare i processi di professionalizzazione alla valorizzazione di nuove forme di lavoro autonomo e associato; a conferire professionalità per attività produttive, orientate magari verso una redditività sociale ed economicamente differita, come può avvenire con la promozione dell'artigianato locale, con il recupero e la conservazione dei beni culturali, con interventi a favore delle categorie più deboli nella ricerca di opportunità lavorative.

Poiché l'aumentata scolarizzazione, nonostante la mancata riforma della scuola secondaria superiore, produce un cambio culturale, spesso in negativo, nei giovani che si accostano alla formazione professionale, e pone l'esigenza di nuova attenzione ai problemi che la scuola lascia irrisolti, il CNOS è deciso a continuare gli interventi per i giovani espulsi dalla scuola dell'obbligo, sia che questo rimanga a 14 anni, sia che venga innalzato ai 16 anni, per dare soprattutto ai più svantaggiati la possibilità di assolvere alla formazione di base, ritenendo l'attenzione agli ultimi un suo impegno storico, che radica le sue origini nella volontà e nelle iniziative del Fondatore.

Campo di azione privilegiata resterà ancora la formazione di primo livello per fasce di professionalità sulla base di apposite guide curriculari continuamente adeguate ai bisogni emergenti, destinate vuoi ai giovani che escono dall'obbligo formativo, vuoi agli emarginati della scuola secondaria superiore, nuova o vecchia che sia.

La formazione di secondo livello per diplomati che intendono acquisire capacità professionali, o per qualificati che intendono migliorare le loro capacità operative, o per lavoratori in cerca di nuova formazione, costituirà oggetto dei progetti formativi destinati a rispondere a specifiche domande territoriali.

Poiché per affrontare la rapidità del cambio tecnologico e la differenziazione dei bisogni professionali il CNOS ha bisogno di proteggersi dai processi di invecchiamento e di marginalità prodotti dall'accelerazione crescente dei mutamenti in atto, e di procedere alla continua revisione della metodologia operativa per adeguare costantemente il proprio intervento ai bisogni reali, ritiene opportuno continuare a realizzare, rinnovandole, attività formative nell'ambito del « consolidato », e insieme sviluppare progettualità coerente con le nuove emergenze del mercato del lavoro e della società.

Per questo ritiene necessario:

— finalizzare la ricerca alla individuazione di nuove figure professionali e di conseguenti nuovi curricoli formativi correlati alla domanda territoriale di formazione;

— costruire e perfezionare moduli formativi corredati di sussidi, fondandoli non tanto sul saper fare, quanto sul saper comunicare, e perciò trasferibili a molteplici ambiti del saper fare;

— procedere ad una lettura attenta dei processi professionali attraversati dal fenomeno irreversibile della informatizzazione.

E infine poiché il processo di cambio purtroppo crea nuove povertà e nuova emarginazione, conservando nel contempo le vecchie forme di esclu-

sione dalla vita sociale e dalla produttività (anziani, handicappati, invalidi, tossicodipendenti...) il CNOS si muoverà sulla linea dell'integrazione sociale e lavorativa delle classi deboli ed emarginate rifuggendo dalle vecchie forme di assistenzialismo, il più delle volte per se stesso emarginante.

Per la realizzazione di un programma a così ampio respiro, ma dalle finalità e dagli obiettivi molto ben definiti, il CNOS ha bisogno di dialogo e confronto con le istituzioni più sereno e più produttivo di quello che si è verificato in questo triennio.

La speranza che ciò avvenga costituisce la motivazione ad ipotesi suggestive di valorizzazione di esperienze che promettono validi contributi alla soluzione dei gravi problemi di oggi: la disoccupazione dei giovani e degli adulti, la marginalità di intere classi sociali, la devianza pericolosa delle categorie più sprovviste culturalmente.

