

PIER GIOVANNI
BRESCIANI*

L'accordo per il lavoro tra governo e parti sociali: una lettura attiva sulla formazione

Con questa relazione introduttiva mi propongo una lettura dell'accordo tra Governo e Parti Sociali noto come "Patto per il lavoro" siglato il 24 settembre 1996, con esclusivo riferimento alla parte dell'accordo relativa alla formazione.

La lettura che propongo si articola in quattro punti, corrispondenti ad altrettanti possibili "piani" (o prospettive) di analisi del testo:

1. Il piano del "metodo" adottato per la stipula dell'accordo e prefigurato per la sua implementazione.

2. Il piano del "merito" (e cioè dei contenuti) delle scelte strategiche sul sistema formativo contenute nell'accordo.

3. Il piano della "visione della formazione" (la "concezione", la "filosofia", la "politica" della formazione) che sottende le scelte di contenuto, per come è possibile ricostruirla "stando al testo" ed alla sua decifrazione, e cioè alle parole-chiave utilizzate, agli elementi ricorrenti o maggiormente sottolineati, alla "logica d'insieme" che connette le diverse parti del testo.

* *Relazione introduttiva al Seminario CNEL, Roma 17 ottobre 1996.*

4. Il piano delle questioni tuttora aperte, e dei "fattori di rischio" che si possono identificare, soprattutto in funzione della concreta applicazione dell'accordo, e cioè delle misure, degli interventi e delle azioni necessarie (nonché delle risorse da mettere in campo) per la trasformazione delle opzioni espresse in realtà operative.

Nello svolgere tali considerazioni, farò alcuni riferimenti alla produzione "concertata" precedente su tale materia (in particolare, la parte su "istruzione e formazione professionale" dell'accordo tra Governo e Parti Sociali del luglio 1993), per sottolineare eventuali elementi di particolare continuità o discontinuità riscontrabili nei prodotti della negoziazione o della concertazione.

1. Il piano del metodo

I commenti registrati sull'accordo sono sostanzialmente concordi nel sottolineare con grande enfasi positiva ("grande importanza politica", "esemplarità") i seguenti aspetti:

— la pratica della concertazione tra Governo e Parti Sociali come "meta-opzione" rispetto alle scelte strategiche da effettuare;

— il ruolo "di governo" anche in questo caso assunto dalle parti sociali sulle grandi questioni strategiche per lo sviluppo del Paese, come da almeno quattro anni a questa parte, e in particolare con l'accordo del luglio 1993.

— la forma dell'accordo, che si configura come una intesa generale sui principi di riforma e razionalizzazione (o, se si preferisce, di innovazione e qualificazione) del sistema formativo, che traccia linee-guida per l'azione di Governo e Parlamento.

A tale proposito, è stato osservato che l'intesa trilaterale non espropria il Parlamento delle sue prerogative: "la concertazione offre il meglio delle sue potenzialità poiché conferisce legittimazione sociale ad alcune soluzioni, mentre restano di competenza del legislatore le decisioni definitive";

— la prospettiva "nazionale" dell'accordo, che si propone di garantire l'unitarietà del sistema formativo proponendo "una ridefinizione organica dell'impianto complessivo del sistema di istruzione e formazione, delle funzioni dei vari soggetti pubblici e privati, statali, regionali e degli enti locali, in ordine alle responsabilità di indirizzo, gestione, controllo e certificazione delle attività di formazione"; nonché "un coordinamento tra le istituzioni preposte che porti ad unità di strategia gli interventi sulla formazione relativamente agli obiettivi generali e alla programmazione".

2. Il piano del merito

Nel merito, l'intesa riconferma e "rilancia" le indicazioni e le proposte maturate in questi anni di confronto tecnico-scientifico e socio-istituziona-

le ("sedimentate" nell'accordo del luglio 1993) e le porta ad una nuova sintesi, particolarmente "integrata": ciò che nell'accordo del luglio 1993 si configurava come un insieme di indicazioni-proposte il cui baricentro consisteva nella razionalizzazione ed innovazione del sistema di f.p. anche attraverso la riforma della legge-quadro, viene nell'intesa ripensato e riproposto in un quadro che risulta unitario ed organico, in una logica che si può definire (anche se il termine è ormai così abusato da apparire ormai logoro) "di sistema".

L'accordo prefigura e sviluppa tre grandi aree di cambiamento per sistema formativo:

- * quella che si può definire "nuova ingegneria" del sistema;
- * un insieme di "nuove mete" di politica formativa per il Paese;
- * lo sviluppo della integrazione fra sistemi formativi e tra questi e il mondo del lavoro.

2.1. La "nuova ingegneria" del sistema

La "nuova ingegneria" viene, nell'accordo, sviluppata attraverso elementi quali:

— la definizione di un ruolo "di coordinamento delle politiche formative" (ma sarebbe forse più appropriato definirlo "di regia"), attribuito all'istituendo "organismo interistituzionale paritario" (Ministeri P.I., Lavoro, Università-Ricerca, Industria; e Conferenza dei presidenti delle Regioni), nell'ambito della Presidenza del Consiglio. Per inciso, vale la pena di sottolineare che l'istituzione di tale organismo veniva prefigurata già nel testo dell'accordo del luglio 93, proprio con le funzioni oggi riproposte;

— la prefigurazione di una forte integrazione sia tra i diversi soggetti istituzionali che tra i diversi livelli di intervento (Ministeri, Regioni, Enti locali; nazionale-centrale, regionale, locale): anche qui, riprendendo ed accentuando ulteriormente le linee espresse dall'accordo precedente;

— il perseguimento della "interconnessione" tra i diversi sistemi Istruzione, formazione professionale, università), resa possibile dalla adozione di una strutturazione modulare dei percorsi e dalla adozione di un sistema di crediti formativi e di certificazione delle competenze acquisite;

— la prospettiva della ridefinizione e del decentramento delle competenze in materia di formazione (emblematicamente rappresentato dall'enfasi sulla autonomia degli istituti scolastici)

— la valorizzazione degli accordi di programma e della dimensione "territoriale" della programmazione;

— il ruolo attivo prefigurato a tutti i livelli per le parti sociali nella programmazione dell'offerta formativa: sia attraverso quella sorta di "via maestra" che già nell'accordo del 1993 veniva individuata nell'indagine "concertata" tra le parti sociali e concordata con Ministero e Regioni sui fabbisogni di formazione; sia attraverso la contrattazione di "piani annuali di formazione a livello di impresa e di territorio", che si ispirano alla logica "europea"

sulla formazione continua (Francia; ma anche Spagna con l'accordo nazionale del '93);

— la prefigurazione di "poli integrati" tra ricerca e formazione, favorendo forme associative e consortili e coinvolgendo il sistema delle PMI.

2.2. *Le nuove mete di politica formativa per il Paese*

Rispetto alla produzione "concertata" precedente (in particolare, quella di luglio 1993) l'accordo contiene alcune conferme, alcune accentuazioni e alcune novità.

Le "nuove mete" prefigurate per la politica formativa del Paese sono le seguenti:

— innalzamento fino a 10 anni dell'obbligo scolastico ("ristrutturato nei cicli e innovato nei curricula"): si tratta della conferma di una opzione maturata da tempo (anche se, come vedremo, non ancora sufficientemente "definita");

— diritto alla formazione fino a 18 anni;

— generalizzazione degli stage "a carattere fortemente orientativo e formativo";

— strutturazione di un vero sistema in alternanza (dove apprendistato e cfl vengono "riformati" e recuperati alla "piena dignità" sul piano formativo), confermando ed accentuando ulteriormente un indirizzo presente "da sempre" ma assai poco praticato;

— ripensamento "della collocazione e delle finalità" della istruzione professionale, "in un contesto di valorizzazione della dimensione regionale" (e si tratta di una "novità");

— *strutturazione di un "autonomo" sistema di formazione superiore, "non in continuità" rispetto alla scuola secondaria e caratterizzato insieme da alta professionalità tecnica e forte valenza culturale, programmato dalle Regioni e gestito da una pluralità di soggetti (questa formulazione era presente nel documento della Commissione di Studio per la riforma della legge-quadro, presieduta da Varesi);*

— strutturazione di un sistema di formazione continua ("nuova prospettiva strategica", con l'attribuzione graduale ed integrale del contributo dello 0,30% con la partecipazione delle parti sociali): conferma e sviluppo deciso di un orientamento maturato su forte impulso delle forze sociali;

— sostegno legislativo alla contrattazione sulla educazione degli adulti (congedi, periodi sabatici);

— adozione di un sistema di certificazione e di riconoscimento dei crediti formativi, come dispositivo "trasversale" che rende possibile e mette in valore le opzioni espresse (anche in questo caso valorizzazione e ulteriore collocazione in una prospettiva "sistemica" di una opzione presente nell'accordo del '93 e sviluppata nel documento della Commissione di Studio per la riforma della legge-quadro);

— strutturazione di un sistema nazionale di valutazione della formazione.

2.3. *L'integrazione tra i sistemi formativi e tra questi e il mondo del lavoro*

Coordinamento, cooperazione e integrazione (tra i sistemi formativi; tra questi e il mondo del lavoro) sono parole-chiave che delineano la concezione che permea le diverse parti dell'accordo:

* nella scuola dell'obbligo, dove da un lato dovrà essere "valorizzato l'apporto" che ad essa può fornire la f.p., e dall'altro dovranno essere previsti "progetti mirati" (ne parlava il testo di riforma della secondaria del 1993) che valorizzino il "saper fare" e rimotivino all'apprendimento anche in funzione anti-dispersione;

* nei percorsi formativi post-obbligo, dove dovranno essere create le condizioni per il "passaggio" da una opzione ad un'altra (le c.d. "passerelle"), e più in particolare:

* nel post-obbligo "scolastico" (articolato per indirizzi e finalizzato a preparare all'Università oppure ad un diploma pre-professionalizzante), dove saranno previsti:

- brevi moduli integrativi di f.p.,
- raccordo scuola/lavoro, anche attraverso la "generalizzazione" degli stage;

* nel post-obbligo "non scolastico" (definito "sistema flessibile di opportunità a completamento dell'offerta formativa"), dove sono previsti:

- finalizzazione specifica al lavoro e forte legame con la realtà produttiva locale,
- diverse modalità formative (a tempo pieno; a tempo parziale; in alternanza),
- ripensamento di collocazione e finalità dell'istruzione professionale (valorizzando "la dimensione regionale"), dell'apprendistato e dei cfl,
- presenza di percorsi o moduli specifici per la creazione di nuova imprenditoria

* nei percorsi formativi post-diploma, dove sono previsti:

- "collegamento stretto con le dinamiche occupazionali" e "aderenze con le problematiche professionali ed aziendali",
- coinvolgimento del mondo della produzione e di docenti esterni,
- nuove tecnologie e tecniche di didattica attiva,
- sistema integrato di certificazione;

* nei percorsi di "vera" alternanza (apprendistato e cfl), dove si preannuncia una riforma che coordinerà i due istituti, li ricondurrà ad una effettiva finalità formativa, e (grazie alla definizione di un sistema di certificazione delle competenze e di riconoscimento dei crediti) li integrerà a pieno titolo nel sistema generale di formazione;

* nei percorsi universitari, e in particolare:

- nei diplomi universitari di primo livello, di cui viene prevista "l'esten-

sione", e "l'integrazione nelle politiche formative regionali assicurando il collegamento tra i contenuti curricolari e il contesto economico-produttivo",

— nei corsi di laurea, per i quali occorre "potenziare le occasioni di ritorno di proseguimento durante l'attività lavorativa, di aggiornamento e di specializzazione",

— nei dottorati di ricerca, per i quali si prevede "l'apertura al mondo del lavoro, attraverso convenzionamenti e stage",

— nei corsi di specializzazione e nei master, per i quali si prevede il potenziamento e un più marcato carattere professionalizzante.

3. La "visione" del sistema formativo

È noto, agli esperti di valutazione ed anche ai teorici della qualità più attenti, il fenomeno secondo il quale una descrizione troppo analitica, "minuziosa", dell'oggetto che si intende indagare pregiudica in realtà la possibilità di cogliere la dimensione più "globale" e infine il "senso" dell'oggetto stesso.

Altrettanto potrebbe accadere con l'accordo che stiamo analizzando: l'attenzione puntuale ai diversi aspetti potrebbe farci perdere di vista la concezione più generale della quale i diversi contenuti e le strategie operative si configurano come coerenti strumenti di concretizzazione.

A volte, nelle cattive pratiche negoziali, questa dimensione "molare" della "visione" è semplicemente la forzosa ricostruzione a posteriori di un quadro unitario inesistente come tale, che costituisce in realtà l'effetto residuale del confronto tra le diverse forze in campo e le relative concezioni.

Questo non accade nelle buone pratiche negoziali: e l'accordo cui ci stiamo riferendo, come già sottolineato, è stato da diversi interlocutori definito come appartenente a tale categoria, e addirittura con posizione "di spicco".

Questa peculiare "qualità" del patto per il lavoro è stata probabilmente aiutata, in questo senso, dalla presenza di una "storia" pregressa di accordi, intese, protocolli (in una parola: di confronto negoziale) tra le parti firmatarie, che data quantomeno da alcuni anni, che aveva anche già portato alla sedimentazione di alcuni "punti fermi" lungo il percorso (si pensi all'accordo del luglio 1993), e che aveva favorito lo sviluppo di un linguaggio comune (certo, non del tutto: basti pensare alla attuale discussione su cosa si debba intendere per "formazione continua") e di una cultura con elementi di interessante condivisione.

Il lavoro svolto dalla Commissione di studio per la riforma della leggequadro e le attività realizzate dal Comitato Nazionale di concertazione hanno inoltre certamente costituito (sul versante tecnico e su quello del dialogo sociale ed interistituzionale e della concertazione) sia un terreno di messa a fuoco di problemi-chiave e di ipotesi di soluzione, sia un terreno di ulteriore "sintonizzazione" dei linguaggi e delle culture.

Sta di fatto che mi pare si possa affermare che questo accordo sulla for-

mazione appare espressione di una "visione" globale del sistema abbastanza precisa: le parole-chiave utilizzate e gli elementi ricorrenti lo indicano con sufficiente chiarezza.

Dal punto di vista del sistema, la concezione che emerge è quella di un sistema formativo nel quale il rafforzamento delle diverse "identità" dei sottosistemi e quindi la loro differenziazione "verticale" ed "orizzontale" (ciclo dell'obbligo; ciclo del post-obbligo scolastico e non scolastico; formazione in alternanza; formazione superiore universitaria e non; formazione continua e formazione permanente), sembra voler costituire la precondizione essenziale ai fini della loro efficace integrazione.

Quanto di questo consolidamento delle identità specifiche sia il risultato della sommatoria di scelte "parziali" piuttosto che la loro sintesi strategica in funzione di una "visione" preesistente può essere oggetto di valutazione: certo l'effetto è quello, alla fine, di una concezione con una sua coerenza e "sistemicità".

Lo sviluppo (o più realisticamente l'avvio) in particolare di quei sistemi che nel "documento-Varesi" (che in questo arava nel solco della concertazione del 1993) venivano definiti come "le filiere della formazione che non c'è" (alternanza; formazione superiore; formazione continua) riceve certamente dall'accordo una conferma e un impulso.

Da questo punto di vista, l'elemento di maggiore criticità mi pare possa essere identificato nella ancora "debole" (perché troppo "residuale") identità assegnata al sistema di f.p. regionale: ma riprenderò più oltre questo punto.

Il decentramento (qualcuno ha parlato di "territorializzazione") e l'autonomia costituiscono, a livello di "disegno" generale, il coerente complemento di questa spinta allo sviluppo di una più chiara "identità" dei vari sistemi.

Il testo appare pervaso (i richiami a tale riguardo sono infatti ricorrenti e si riferiscono a tutti i sistemi formativi) dalla consapevolezza della necessità di strutturare un sistema di certificazione delle competenze e di riconoscimento dei crediti formativi quale condizione essenziale perché si dia la concreta possibilità di una integrazione effettiva, che significa anche possibilità di "codici di riconoscimento reciproco" tra i sistemi e fluidificazione dei "passaggi" da un sistema all'altro, intesi come normale esito di un percorso personalizzato piuttosto che come "deviazioni" forzate e patologiche, sintomo di insuccesso e/o estremo tentativo di sfuggirvi da parte dei soggetti più in difficoltà.

Questo della personalizzazione dei percorsi, dell'aumento delle "chance" individuali di accesso alla formazione lungo tutto l'arco della vita (a partire da uno sviluppo e da una rivisitazione del ciclo dell'obbligo per 10 anni e dalla statuizione del diritto alla formazione fino a 18 anni), di sperimentazione di pratiche lavorative in alternanza e di formazione sul lavoro, ma anche di "rientri", di modularizzazione dei percorsi, di riconoscimento e certificazione in progresso delle competenze acquisite anche sul lavoro: tutto questo costituisce nello stesso tempo il risultato che l'accordo dichiara di volere garantire all'individuo e l'effetto atteso, dal punto di vista del soggetto, della integrazione "di sistema" proposta.

Implicitamente, la stessa collocazione dell'accordo sui temi della *formazione nell'ambito del "Patto per l'occupazione"* mostra il ruolo emergente che, coerentemente con le politiche dell'Unione Europea, le politiche della formazione sono venute assumendo negli ultimi anni nel nostro Paese; ma anche esplicitamente, l'accordo propone una concezione sistemica e di alto profilo del ruolo del sistema formativo, delle sue finalità, della sua architettura e delle sue articolazioni, dei suoi soggetti, delle sue relazioni interne ed esterne: una visione che presenta ancora dei punti non sufficientemente definiti (come vedremo nell'ultima parte di questa relazione), una visione che naturalmente può e deve essere discussa nel merito, ma che pare mostrare numerosi elementi di "coerenza interna" e di sintonia con la concezione che ha ispirato le recenti contrattazioni-concertazioni su questo tema (in particolare, lo ripetiamo ancora una volta, l'accordo del luglio 1993) e le recenti attività di elaborazione tecnica (il documento della Commissione sulla riforma della legge-quadro).

Laddove tale precedente produzione risultava ancorata alla riflessione sul mercato del lavoro, sulle relazioni industriali e sul sistema di formazione professionale (con tutti gli ineludibili "agganci" alle modificazioni e innovazioni auspicate nel sistema di istruzione che le opzioni espresse richiama-vano come necessario), il nuovo "Patto per il lavoro" (per la parte formativa) sembra ispirato da una attenzione particolare al sistema di istruzione, al suo sviluppo e alla sua qualificazione, e da una attenzione meno forte alle trasformazioni necessarie nella filiera specifica della f.p. per la quale rimanda alla modifica della legge-quadro: in un certo senso, è come se non si traessero a sufficienza tutte le implicazioni che un certo tipo di formazione continua, di formazione in alternanza e di formazione superiore richiedono anche in termini di "sistema di f.p." per potere essere praticabili ad un livello di qualità come quello prefigurato.

L'accento (importante) alla "trasformazione dei CFP in agenzie formative" rimane forse un po' troppo "isolato": il richiamo esplicito di alcuni "punti fermi" del documento della "Commissione-Varesi" avrebbe più autorevolmente supportato le trasformazioni necessarie.

4. Le questioni aperte e i fattori di rischio

In questa parte conclusiva della relazione propongo all'attenzione del dibattito alcune considerazioni che, senza rincorrere una impossibile esautività, vogliono focalizzare da un lato alcuni punti ancora non del tutto definiti nel testo dell'accordo, e dall'altro alcuni elementi di possibile criticità ("fattori di rischio") nella prospettiva della sua concreta applicazione.

Li presenterò insieme, come punti di attenzione, senza distinzione tra elementi che necessitano di una maggior definizione e fattori di rischio, anche perché spesso le due cose si trovano a coincidere.

L'intento, naturalmente, è quello di contribuire allo sviluppo di una

discussione aperta e non formale, tale che possa avere conseguenze positive sul piano della "messa in atto" dell'accordo.

Come ben sanno gli esperti di negoziazione, non tutto ciò che non viene precisamente definito nel testo di un accordo va considerato come un limite: a volte, infatti, la mancanza di definizione costituisce l'unica via d'uscita da situazioni "senza sbocco", nelle quali non è "imponibile" uno dei punti di vista né è "mediabile" un consenso.

Ciò premesso, si tratta quindi di valutare se e quanto nel caso dell'accordo la "non definizione" di alcuni punti sia stata di effettivo aiuto nella acquisizione di consenso sull'intesa complessiva, e se e quanto, invece, essa ponga le premesse per una implementazione "problematica", facendo pagare ai soggetti in campo il prezzo di questa scelta (perché di una scelta, comunque, si tratta).

Vediamo allora alcuni di tali nodi problematici:

1. Il primo è costituito dall'esatta configurazione del ciclo dell'obbligo: "per dieci anni", ma a partire da che età?

E come si configura la "ristrutturazione nei cicli" e la "innovazione nei curricula prevista nel testo?

Sappiamo che diverse opzioni sono in campo e che diverse soluzioni sono "tecnicamente" possibili al riguardo, sia per l'età di ingresso alle elementari, sia per la durata delle stesse, sia per la struttura e la articolazione del biennio: quale "ulteriore definizione", quindi, al di là dei "sondaggi" effettuati dalla stampa quotidiana?

2. Il secondo è costituito dal ruolo della formazione professionale nel ciclo dell'obbligo: l'accordo (riprendendo integralmente la locuzione presente nel testo del luglio 93) afferma necessario che il nuovo prolungamento dell'obbligo "valorizzi gli apporti che il sistema di formazione professionale può recare".

Anche in questo caso, sappiamo che diverse opzioni sono in campo e sono tecnicamente possibili: la soluzione prospettata intende forse rinviare (...valorizzi gli apporti che "può" recare...) ad una regionalizzazione o ancora più ad una "localizzazione" delle soluzioni, differenziate in base alle risorse, ai soggetti e alle competenze in campo?

3. Il terzo è costituito dalla "identità" prefigurata per il sistema regionale di formazione professionale nell'ambito del sistema integrato più generale.

Su questo punto il testo dell'accordo esprime una certa ambivalenza: da un lato, infatti, vi si delineano spazi nuovi di grande interesse per la f.p. (diritto alla formazione fino a 18 anni; trasformazione dei cfp in agenzie formative; finalizzazione specifica al lavoro e "territorializzazione"; presenza attiva e "legittimata" nella filiera della formazione post-diploma); ma dall'altro lato, contemporaneamente, vi si configura per la stessa un ruolo sostanzialmente "residuale", definito più "in negativo" ("non-scolastica") che in positivo, e il cui apporto all'integrazione appare alquanto "debole", più "complementare" che "costitutivo".

Ciò è tanto più curioso quanto più si possa (come si può e si deve) serenamente riconoscere che nella filiera della f.p. si sono sviluppate in questi anni, anche se certo non in maniera uniforme sul territorio nazionale, esperienze "esemplari" proprio sul piano di quei requisiti che l'accordo evoca come desiderabili per l'innovazione della formazione post-diploma (collegamento con il mondo del lavoro e alternanza; coinvolgimento di più soggetti; utilizzo di docenti esterni; tecniche di didattica attiva)

4. Il quarto è costituito dalla prefigurazione di "un ripensamento della collocazione e delle finalità dell'istruzione professionale in un contesto di valorizzazione della dimensione regionale".

La formulazione adottata può lasciare spazio a molte interpretazioni, ancora divergenti: anche in questo caso si tratta di valutare quanto di tale "non definizione" costituisca prezzo valutato necessario per "fare l'accordo", e quanto invece permanga, in quanto nodo non sciolto, come un macigno sulla strada della concreta applicazione.

5. Il quinto nodo problematico è costituito da un'altra "questione aperta" (nel senso di "non definita"), che rappresenta nello stesso tempo un fondamentale "fattore di rischio": si tratta della copertura finanziaria delle misure proposte come "nuove mete" di politica formativa.

L'accordo significativamente fa riferimento al "reperimento delle necessarie risorse finanziarie aggiuntive, secondo i tempi e le modalità modulati compatibilmente con le esigenze di finanza pubblica".

Il finanziamento della formazione continua ("graduale" ma "integrale") con lo 0,30% sembra, nello spirito dell'intesa o comunque in una sua possibile interpretazione, non lasciare spazio ai consistenti finanziamenti richiesti da altre "mete formative" strategiche delineate nell'accordo: la formazione per l'apprendistato e i cfl, ad esempio, per la quale "a regime" il costo stimabile è certo "smisuratamente" elevato rispetto alle destinazioni attuali degli investimenti regionali in questa direzione.

Quale orizzonte di concreta praticabilità si delinea dunque per scelte "alte" e così impegnative? Che cosa manca per "creare le condizioni di realizzabilità"? A chi compete cosa, in questa prospettiva?

Come si può osservare, alcuni dei nodi problematici chiamano in causa principalmente uno dei soggetti in campo (il Governo), mentre altri (l'ultimo, ad esempio) coinvolgono più direttamente l'esercizio di responsabilità di più soggetti (oltre al Governo, le Parti Sociali e le Regioni): ciò affinché l'accordo non rimanga soltanto un generoso sforzo di convergenza sul piano delle grandi opzioni di sistema, ma possa declinarsi davvero in pratiche innovative e avviare/consolidare nuove filiere di intervento.

D'altra parte, il primo elemento di criticità deriva dall'impostazione stessa dell'accordo: ai vantaggi di una "intesa sui principi" come quella contenuta nel Patto fanno da contrappeso altrettanti limiti potenziali (peraltro sottolineati dai commentatori più "tiepidi"), qualora non si provveda rapidamente e coerentemente alla implementazione delle concrete misure e dei dispo-

tivi (sul piano normativo, procedurale, contrattuale, finanziario) che devono "rendere effettivi" gli orientamenti espressi e nello stesso tempo "accompagnarne" la realizzazione (azioni di supporto).

Il fatto è che in un sistema formativo complesso (per soggetti, per livelli di intervento, per frammentazione normativa ecc.) come quello italiano appare particolarmente critica proprio la fase di "implementazione" dei processi decisionali, come emerge dalla analisi dei risultati delle precedenti trattazioni e concertazioni: da un lato i contenuti e le dinamiche del confronto in essere a livello di Comitato Nazionale di concertazione, e dall'altro lo "spessore" di molti dei temi svolti all'interno del "documento della Commissione-Varesi" rendono ragione del fatto che trovarsi "d'accordo sull'accordo" non significa necessariamente ritrovarsi d'accordo sulla sua implementazione, sulle azioni concrete, sulle misure e sui dispositivi.

La scelta di un "accordo sui principi" rende assolutamente necessaria la responsabilizzazione "contestuale" dei diversi soggetti "cogenti" per la performance del sistema, in funzione del farsi carico "ciascuno per la propria parte" (legislazione; contrattazione; indirizzo e programmazione; messa in campo di risorse; ecc.) della realizzazione: in caso contrario, perché mai la riconferma di molti "punti fermi" acquisiti già da diversi anni (quantomeno dall'accordo del luglio 93) nella cultura dei soggetti che concertano dovrebbe produrre esiti improvvisamente diversi e migliori di quelli riscontrati fino ad oggi?

Rispetto a ciò, mi pare si possano identificare nel testo dell'accordo alcuni ulteriori nodi problematici oltre a quelli sottolineati in precedenza, dei quali è importante assumere piena consapevolezza:

6. L'assenza di Regioni ed Autonomie Locali dal novero dei firmatari dell'accordo: data la natura dei temi affrontati, ciò potrebbe configurarsi come un limite importante.

Si può immaginare che si sia considerato che "allargare il tavolo" della concertazione avrebbe portato ad aumentare la quantità (e alla fine la qualità) delle mediazioni necessarie.

Ma come recuperare il necessario consenso attivo (e non solo passivo) di soggetti essenziali per la implementazione concreta?

7. La mancanza, nel testo dell'accordo, di qualsiasi riferimento alla situazione attuale del sistema (e in particolare, alle sue risorse ed ai suoi punti di forza) ed ancora più alle azioni di supporto che sole possono contribuire a "rendere effettivi" i principi dispiegati nel testo: appare emblematico, a questo riguardo, che il "piano straordinario triennale di riqualificazione ed aggiornamento del personale, ivi compresi i docenti della scuola e della formazione professionale, per accompagnare il decollo delle linee di riforma" abbia, nel testo del Patto, lasciato il campo ad un più generico riferimento alla "formazione dei formatori, secondo piani di intervento concordati", pur definita "strumento essenziale".

Sia per conseguire le "nuove mete formative" delineate nell'accordo, sia

per concretizzare la "visione" sulla integrazione che le sottende e le ispira, nei sistemi organizzativi ad alta "intensità di personale" (come quello formativo) non si può eludere la questione delle competenze, delle motivazioni, della "visione" degli operatori e dei soggetti che "fanno" il sistema, pena il ritrovarsi a constatare che le opzioni "alte" espresse sono rimaste "sulla carta" e che il cambiamento auspicato non decolla.

Questo è ancora più vero quanto più ciò che si intende promuovere e "integrazione": chi ha esperienza dei tentativi più avanzati di integrare i servizi per l'impiego o, per rimanere alla formazione, di integrare scuola e f.p. nel "Progetto 92" può testimoniare quanto le risorse umane impegnate nei processi operativi costituiscano una componente strategica.

E non costituirebbe forse un paradosso emblematico che proprio chi tenta di formare e innovare il sistema deputato allo sviluppo delle risorse umane si proponga di farlo senza prendersi adeguata cura dello sviluppo delle risorse umane che "fanno" il sistema?

Per inciso, va richiamato che su questo punto, il documento della Commissione della legge quadro conteneva ipotesi di lavoro ed indicazioni interessanti.

8. Un ulteriore nodo problematico potrebbe essere costituito dalla previsione contenuta nell'accordo che il nuovo organismo interistituzionale paritario che, sotto l'egida della presidenza del Consiglio, è deputato a divenire sede e strumento per il coordinamento delle politiche formative, debba essere la sede nella quale definire il sistema di certificazione più volte evocato nel testo: un organismo con quelle caratteristiche, tanto più sotto l'egida della Presidenza del Consiglio, sembra scarsamente compatibile con lo spessore tecnico implicato dalla concreta definizione di un sistema di certificazione.

Probabilmente, con ciò si intende che tale organismo tracci le coordinate "di sistema" della certificazione, per poi affidarne la concreta progettazione e gestione a soggetti "tecnici": questo andrebbe specificato, così come occorrerebbe cominciare a definire soggetti, livelli, metodologie e procedure della certificazione.

9. Infine, un nodo problematico è costituito dalla mancanza, nel testo dell'accordo, di un riferimento specifico ad alcune precondizioni fondamentali per l'effettiva possibilità di una certificazione e per il conseguente riconoscimento dei crediti e la loro effettiva "spendibilità" inter-sistemi: tra queste, la definizione di un sistema di standard di competenza e di unità formative capitalizzabili è certamente la principale.

La articolazione dei percorsi formativi in "segmenti" standard con modalità che ne rendano reciprocamente "leggibili" i contenuti e soprattutto i risultati tra sistemi (compreso il sistema-lavoro) costituisce infatti il dispositivo senza il quale mancherebbe la "base materiale" per la strutturazione di un sistema di crediti.

Il testo dell'accordo del luglio '93 conteneva una precisa indicazione al riguardo ("definizione di standard formativi unici nazionali"), e il documen-

to della Commissione per la riforma della legge quadro affrontava la questione con adeguato respiro e nello stesso tempo con realismo.

I "piani" e le prospettive di lettura dell'accordo sono molteplici, come la stessa discussione di oggi certamente testimonierà.

Per quanto mi riguarda, ho cercato da un lato di offrire una "lettura ragionata" del testo dell'accordo e dall'altro di proporre alla discussione alcuni nodi che mi appaiono particolarmente problematici nella prospettiva (ampiamente desiderabile) di una coerente e tempestiva applicazione delle indicazioni in esso contenute.

Nel fare questo mi sono attenuto al "testo": ma sappiamo che "il testo è nel contesto" e che quindi molte cose vanno reinterpretate anche alla luce delle posizioni e delle azioni dei diversi soggetti sociali e istituzionali coinvolti.

Questo potrebbe essere il particolare "valore aggiunto" di questo seminario: rileggere l'accordo nella prospettiva dei diversi soggetti e soprattutto focalizzare come e quanto ciascuno di essi ritiene di farsi carico "per la parte che gli compete" del passaggio dai principi alle pratiche.

Ciò perché l'accordo non costituisca il punto terminale di una procedura formale, ma il punto di partenza di un processo sostanziale di coinvolgimento, responsabilizzazione e protagonismo collettivo: che è poi l'unico modo sensato ed efficace di "abitare" un accordo di principi importante come questo.

